Yustinus Prastowo dkk

KETIMPANGAN PEMBANGUNAN INDONESIA DARI BERBAGAI ASPEK

KETIMPANGAN PEMBANGUNAN INDONESIA DARI BERBAGAI ASPEK

Ketimpangan adalah tema yang mendapat banyak perhatian penelitian beberapa dasawarsa terakhir. Alih-alih semakin merata dan adil, kue hasil pembangunan justru dinikmati oleh semakin sedikit orang dan kelompok. Pada gilirannya ketimpangan sungguh menjadi problem yang serius dan menjadi isu keadilan.

infid International NGO Forum on Indonesian Development

OXFAM

"Manusia purba berada dalam kondisi setara karena lemah dan bodoh, manusia yang sangat beradab dapat menjadi setara karena semuanya memiliki sarana yang sama untuk mencapai kenyamaman dan kebahagiaan. Di antara keduanya, terdapat ketimpangan kondisi, kesejahteraan, dan pengetahuan – kekuasaan segelintir orang, kemiskinan, kebodohan, dan berbagai kelemahan."

(Alexis de Tocqueville)

ISBN: 978-979-8811-06-7

Yustinus Prastowo dkk

KETIMPANGAN PEMBANGUNAN INDONESIA DARI BERBAGAI ASPEK

infid International NGO Forum on Indonesian Development





KETIMPANGAN PEMBANGUNAN INDONESIA DARI BERBAGAI ASPEK

Penulis
Yustinus Prastowo dkk.

Penerbit
Infid, 2014

Desain/Layout
Ahmad Mauladi

ISBN
978-979-8811-06-7

Buku ini diterbitkan atas dukungan pendanaan dari Uni Eropa. Isi dari buku ini sepenuhnya tanggung jawab INFID dan penulis, dan tidak mencerminkan posisi Uni Eropa.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR
Halaman v

MEMBACA ULANG PROBLEM KETIMPANGAN: PENDEKATAN PRAGMATIS :: Yustinus Prastowo
Halaman 1

SUDAHKAH KESEJAHTERAAN MERATA BAGI SEMUA? MENELAAH ULANG KETIMPANGAN MULTI DIMENSI DI INDONESIA :: Arief Anshory Yusuf
Halaman 21

KETIMPANGAN, SEBUAH TELAAH SISI GELAP PEMBANGUNAN DI INDONESIA :: Herjuno Ndaru Kinasih
Halaman 49

KEEFEKTIFAN KEBIJAKAN PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN :: Tursia
Halaman 65

KETIMPANGAN KREDIT DI SEKTOR PERBANKAN :: M. Firdaus
Halaman 89

KERTAS KEBIJAKAN (POLICY PAPER) MENDORONG KEBIJAKAN BISNIS SAWIT INDONESIA YANG MENUNJANG PETANI KECIL (SMALL HOLDER) UNTUK LINGKUNGAN BERKELANJUTAN :: Irhash Ahmady
Halaman 107

KETIMPANGAN PERPAJAKAN DI INDONESIA: PEMETAAN AWAL ATAS AREA DAN PILIHAN KEBIJAKAN UPAYA UNTUK MENGATASI :: Ah Maftuchan
Halaman 129

KETIMPANGAN DALAM KEBIJAKAN PRIVATISASI PENDIDIKAN DAN KESEHATAN :: Mike Verawaty Tangka
Halaman 149

Analisis INFID WALIKOTA NEW YORK, KETIMPANGAN DAN PEMILU 2014 :: Tim Infid
Halaman 173

- halaman ini sengaja dikosongkan -

KATA PENGANTAR

Dalam sebuah tata pemerintahan yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat, adalah sebuah keharusan bagi sebuah negara untuk menerapkan sistem ekonomi dan pembangunan yang berkeadilan, sebuah sistem yang menempatkan problem dan kebutuhan rakyat sebagai landasan pembuatan kebijakan dan melihat ketertinggalan wilayah sebagai satu yang harus segera ditutupi.

Saat ini, Indonesia sedang berada pada posisi kritis. Pertumbuhan ekonomi yang selama ini dibanggakan menjadi salah satu panasea terhadap kemiskinan dan ketertinggalan rakyatnya, mulai menampakan wajah aslinya, ketimpangan pendapatan antara kaya dan miskin melebar, begitu juga ketimpangan wilayah penunjang pembangunan.

Data yang dilansir BAPPENAS menunjukkan bahwa ketimpangan wilayah ternyata tidak bergerak mendekat. Tahun 1985 kesenjangan wilayah Jawa dan luar Jawa sebesar 54,4 % - 45,6 %, meningkat di tahun tahun 2012 menjadi 57,6% - 42,4 %. Artinya pembangunan selama ini tidak mampu mendistribusikan pusat-pusat pertumbuhan ke luar Jawa.

Pun demikian halnya dengan sektor pertanian, pertanian Indonesia dari hari ke hari semakin ditinggalkan dan beralih dengan mengandalkan produk pertanian impor, sebuah ironi dari negara yang memproklamirkan diri sebagai negara agraris dan negara kaya akan sumber daya alam. Petani karena tidak mendapatkan perlindungan negara yang cukup beralih profesi di sektor lain.

Dari dua latar belakang kondisi tersebut, perdebatan lama kembali menguak, peran negara vs peran pasar. Sejauh mana peran negara mengeluarkan kebijakan untuk mengatasi ketimpangan yang ada berhadapan dengan paradigma bahwa hanya melalui pasar bebaslah orang bisa berkompetisi yang pada ujungnya akan saling memakmurkan.

Buku yang sedang anda baca menawarkan beberapa alternatif yang bisa dipakai sebagai pijakan membuat kebijakan pengurangan ketimpangan, bukan hanya dari aspek ketimpangan wilayah, ketimpangan akses, dan asset tetapi juga melihat cerita-cerita kegagalan beberapa program yang dijalankan pemerintah. Kegagalan tersebut merupakan pembelajaran yang mahal, bukan hanya karena kesempatan yang hilang tetapi juga uang rakyat serta harapan akan bergantinya masa depan menjadi lebih cerah.

Buku ini disusun melalui proses panjang, mulai dari diskusi intensif dengan berbagai organisasi masyarakat sipil, merumuskan tema-tema yang relevan untuk dikaji, mengumpulkan bahan dan melakukan penulisan, kemudian mendiskusikannya kembali dengan masyarakat sipil untuk mendapatkan masukan lebih luas, hingga melibatkan universitas untuk mengkaji hasil penulisan.

Pada akhirnya INFID berterima kasih kepada kawan-kawan penulis yang sudah menjadi bagian penting dalam buku ini serta beberapa narasumber yang memberi perspektif alternatif agar buku ini layak baca, memberikan gagasan alternatif dan yang terpenting bermanfaat bagi Indonesia yang lebih baik.

Selamat membaca.

Jakarta, 17 Juli 2014

1. **Beka Ulung Hapsara,** Program Manager INFID
2. **Siti Khoirun Ni'mah,** Program Officer INFID

UCAPAN TERIMAKASIH

Buku ini tidak mungkin bisa diterbitkan tanpa bantuan dan kerjasama dari seluruh pihak. Terima kasih yang setinggi-tingginya kami sampaikan kepada para penulis yaitu Ah. Maftuchan, Arief Anshory Yusuf, M. Firdaus, Herjuno Ndaru Kinasih, Irhas Ahmady, Mike Verawati Tangka, Tursiah, Yustinus Prastowo, dan Sugeng Bahagijo yang telah memberikan waktunya untuk melakukan kajian-kajian hingga menjadi naskah di buku ini.

Terima kasih yang sedalam-dalamnya juga kami sampaikan ke Makmur Keliat dan Enny Sri Hartati yang telah memberikan masukan demi memperkaya naskah buku. Juga terima kasih kepada Leny Bettini Achnas yang menerjemahkan keseluruhan naskah hingga bisa diterbitkan dalam edisi bahasa Inggris. Demikian pula terima kasih kepada Tom Walsh yang telah menyediakan waktunya untuk membaca naskah dan memberikan masukan yang berarti bagi perbaikan buku dalam versi bahasa Inggris. Tak lupa pula kami ucapkan terima kasih kepada Zairudy yang telah menyunting naskah bahasa Indonesia sehingga memenuhi kaidah penulisan bahasa Indonesia. Juga terima kasih kepada Ahmad Mauladi yang mengatur tata letak keseluruhan naskah sehingga menjadi buku yang enak dibaca.

Terakhir terima kasih kami sampaikan kepada rekan-rekan kerja di INFID khususnya Suwarno dan Jeckson Robinson yang telah membantu semua persiapan hingga penerbitan. Pada akhirnya kami ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu hingga buku Ketimpangan Pembangunan Indonesia dari Berbagai Aspek bisa diterbitkan.

- halaman ini sengaja dikosongkan -

MEMBACA ULANG PROBLEM KETIMPANGAN: PENDEKATAN PRAGMATIS

Yustinus Prastowo

RINGKASAN

Ketimpangan adalah tema yang mendapat banyak perhatian penelitian beberapa dasawarsa terakhir. Alih-alih semakin merata dan adil, kue hasil pembangunan justru dinikmati oleh semakin sedikit orang dan kelompok. Pada gilirannya ketimpangan sungguh menjadi problem yang serius dan menjadi isu keadilan.

Namun diperlukan upaya menjernihkan isu ketimpangan dan memilah dalam berbagai perspektif. Pendekatan kelembagaan kerapkali menemui jalan buntu dan jatuh pada ideal yang berulang. Penulis menawarkan pendekatan pragmatis yang dirintis Amartya Sen dan dilanjutkan Martha Nussbaum, yaitu mengatasi ketimpangan melalui upaya mengurangi ketidakadilan. Pendekatan kapabilitas yang dirintis Sen cukup menjanjikan sebagai salah satu jalan keluar untuk menciptakan kesetaraan kesempatan, terutama keberpihakan pada yang lemah dan terpinggirkan. Paper-paper ketimpangan yang ditulis dengan metode *decomposing-recomposing* dapat dijadikan rujukan baru dan alternatif bagi perumusan kebijakan publik yang lebih baik.

PENDAHULUAN

Seratus dua puluh tahun silam, Alexis de Tocqueville secara profetis menulis dalam *Memoir on Pauperism* (1835):

"Manusia purba berada dalam kondisi setara karena lemah dan bodoh, manusia yang sangat beradab dapat menjadi setara karena semuanya memiliki sarana yang sama untuk mencapai kenyamaman dan kebahagiaan. Di antara keduanya, terdapat ketimpangan kondisi, kesejahteraan, dan pengetahuan – kekuasaan segelintir orang, kemiskinan, kebodohan, dan berbagai kelemahan."

Seolah menggemakan kembali keresahan Tocqueville, ketimpangan telah menjadi tema besar dan penting dalam dua dasawarsa terakhir. Berbagai pandangan dan teori telah dikemukakan. Bahkan baru-baru ini ekonom dan ahli tentang konsentrasi pendapatan ternama, Charles Piketty menerbitkan bukunya yang monumental *Capital in the 21th Century* (2014). Sebelumnya ekonom Bank Dunia dan ahli ketimpangan Branko Milanovic menulis *The Haves and the Have-Nots* (2011). Bersamaan dengan itu, ekonom dan sejarawan ekonomi seperti David Landes menulis *The Wealth and Poverty of Nations* (1999), Angus Deaton dengan *The Great Escape* (2013), Gregory Clark menulis *A Farewell to Alms* (2011), dan terakhir Daron Acemoglu and James Robinson dengan *Why Nations Fail* (2013). Hampir semua karya ini dipertemukan oleh keprihatinan terhadap melebarnya kesenjangan pendapatan dan tingginya angka kemiskinan yang tak kunjung teratasi.

Sudah cukup banyak ahli dan teori yang membahas dan mendekati problem ketimpangan ini. Ketimpangan adalah persoalan sosial karena ia sudah diidap masyarakat dan peradaban sejak lahir: perbedaan kekuasaan dan kesejahteraan. Secara umum minat pada Lugasnya, berbicara tentang ketimpangan tak bisa dilepaskan dengan dimensi keadilan, terutama struktur-struktur sosial yang adil. Meminjam Branko Milanovic,[1] ketimpangan dapat dipilah menjadi tiga (i) ketimpangan antarindividu dalam suatu negara, (ii) ketimpangan antarnegara, dan (iii) ketimpangan antarindividu dalam tata global (*global inequality*). Lalu bagaimana ketimpangan sebaiknya didekati? Tak ada persetujuan global tentang ini. Namun dari berbagai tegangan dan dinamika yang ada, formulasi solusi dapat diperas dalam dua pendekatan besar: pendekatan institusional yang menyeluruh yang berupaya menciptakan instusi-institusi yang adil atau pendekatan pragmatis yang berusaha memajukan keadilan melalui eliminasi faktor-faktor yang menciptakan ketidakadilan.

1. Branko Milanovic, *The Haves and The Have-nots*, Basic Books, 2011.

SEJARAH PENDEKATAN TERHADAP KETIMPANGAN

Pada umumnya persoalan ketimpangan didekati para ekonom dan ilmuwan sosial dengan tiga pertanyaan: (1) Apa yang menentukan ketimpangan di antara individu dalam suatu negara?, (2) Apakah terdapat pola ajeg yang membuat ketimpangan terjadi dalam suatu masyarakat?, dan (3) Apakah ketimpangan meningkat seiring dengan ekspansi ekonomi, dan jika iya, polanya pro atau anti siklikal? Pembahasan tentang ketimpangan dalam dunia modern dapat diasalkan pada David Ricardo, pencipta disiplin ekonomi politik. Ia meramalkan lonjakan populasi akan meningkatkan kebutuhan pangan dan melipatgandakan kekayaan para tuan tanah. Karl Marx melihat mekanisasi akan menciptakan peningkatan penghasilan buruh di sisi lain dan penurunan tingkat pengembalian modal di sisi lain, sehingga pada gilirannya akan menghasilkan krisis. Baik Ricardo maupun Marx mendekati problem ketimpangan dari prisma kelas sosial. Baru pada era ekonom marjinalis khususnya Alfred Marshall persoalan ketimpangan lebih dilihat secara individual bukan sosial.

Ketersediaan data statistik pertama kali di abad ke-20 karena kebutuhan pemajakan yang adil menarik minat Vilfredo Pareto untuk mengukur distribusi pendapatan. Pada kurun ini terjadi pembalikan ideologis yang penting. Penghormatan pada prinsip kesamaan kedudukan di muka hukum menuntut orang kaya membayar pajak lebih tinggi daripada mereka yang kurang mampu. Maka ketersediaan data tentang siapa sesungguhya "kelompok kaya" dan "kelompok miskin" amat vital agar kebijakan fiskal tepat sasaran. Hingga kini amat masyhur hukum "80/20" Pareto yang mengindikasikan keteraturan pola bahwa 20 persen penduduk mencerminkan 80 persen pendapatan dan sebaliknya. Kelemahan Pareto adalah bahwa ia gagal menyediakan ruang bagi perubahan pola (*change*) karena terlalu terpaku pada hukum ketetapan (*law of fixity*).

Hingga ekonom dan ahli statistik Simon Kuznets pada tahun 1955 menunjukkan teori yang mendukung perubahan pola distribusi pendapatan. Ketimpangan pendapatan antarindividu dalam suatu negara – demikian Kuznets – tidaklah sama di semua masyarakat tetapi bergantung pada corak masyarakat. Masyarakat agrikultural akan mengalami ketimpangan lebih kecil dibanding masyarakat industrial karena rendahnya perbedaan level pendapatan individu. Namun ketimpangan yang lebar ini akan menyempit dalam jangka panjang karena kebijakan redistribusi dan pendidikan yang meluas. Teori ini dikenal dengan Kurva U. Acemoglu dan Robinson melalui karyanya *Why Nations Fail* (2013) seolah merangkum seluruh dinamika yang terjadi dengan menekankan pentingnya institusi sebagai faktor penentu jatuh bangunnya suatu bangsa. Bahwa hipotesis faktor geografi dan kultural yang beberapa dekade sangat dominan ditantang untuk menimbang ulang pentingnya aspek kelembagaan, baik ekonomi maupun politik. Penelitian empirik keduanya menunjukkan bahwa inklusivitas kelembagaan ekonomi dan politik lebih menjamin keberhasilan suatu bangsa mencapai derajat

kemakmuran ketimbang corak kelembagaan ekonomi dan politik yang ekstraktif. Ini mematahkan argumen bahwa jebakan geografi dan faktor budaya merupakan penentu ketimpangan antarbangsa. Hal ini membuka kemungkinan baru bagi partisipasi publik dalam menentukan arah kebijakan publik untuk mengurangi ketimpangan.

KETIMPANGAN "BAIK" (*EX ANTE EQUALITY*) DAN KETIMPANGAN "BURUK (*EX POST EQUALITY*)

Ketimpangan jelas menjadi penanda adanya bermasalah dan kesetaraan merupakan kondisi terbaik yang dibutuhkan untuk menopang keberlanjutan sebuah negara. Martin Ravallion, ekonom yang pernah bekerja di Bank Dunia, menunjukkan bahwa ketimpangan berpengaruh terhadap program penghapusan kemiskinan dan program *pro-poor*.[2] Francine Mestreum[3] mengajukan beberapa alasan mengapa ketimpangan harus diperangi. *Pertama*, menggugat ketimpangan adalah rasa moral, yakni dari data yang ada jelas sekali terasakan bahwa ketimpangan yang ada tidak terjadi secara alamiah. Membandingkan ketimpangan antara Afrika dan Eropa tidak relevan jika kedua benua itu tak berhubungan secara ekonomi, tetapi menjadi penting ketika kedua benua itu faktanya menjalin kerjasama ekonomi yang erat. *Kedua*, globalisasi membawa dampak mobilitas modal di satu sisi dan ketertanaman tenaga kerja di sisi lain. Hal ini berdampak pada kesenjangan penghasilan antara tenaga kerja di negara berkembang dengan tenaga kerja di negara maju akibat hambatan imigrasi dan membanjirnya investasi ke negara-negara yang upah tenaga kerjanya murah. *Ketiga*, terkait dengan instabilitas politik. Ketimpangan berpotensi menimbulkan kerawanan sosial dan mengancam gagalnya *social sustainability*, sebagaimana sejak 2002 diakui dalam konferensi RIO+10 UN. *Keempat*, soal kewargaan politik (*political citizenship*). Demokrasi mengandaikan kesetaraan politik, dan kesetaraan ekonomi menjadi salah satu indikator apakah demokrasi dipraktikkan dengan benar. Ketimpangan berpotensi merusak kesetaraan politik karena relasi *power-property* tidak dapat diandaikan netral. *Kelima*, terkait dengan hutang yang diberikan negara kaya ke negara miskin. Ini berhubungan dengan pola hubungan yang timpang yaitu terjadi transfer neto sebesar USD 51 milyar hingga USD 132 milyar per tahun pada 1988 sampai dengan 2003, dan sebaliknya negara miskin memiliki deposito sebesar USD 1460 milyar di bank-bank di negara maju dan pada bank yang sama pula negara miskin berutang hingga USD 700 milyar.

---

2. Martin Ravallion, 'Growth, Inequality, and Poverty: Looking beyond Avereges', dalam Anthony Shorrock and Androlph van der Hoeven (eds.), *Growth, Inequality, and Poverty: Prospect fo Pro-Poor Development*, Oxford University Press, 2004.

3. Mestrum, Francine, 'Why We Have to Fight Global Income Inequality', dalam Matti Kohonen dan Francine Mestrum (eds.), *Tax Justice*, Pluto Press, 2009

Jika demikian halnya apakah ketimpangan selalu buruk? Milanovic membedakan dua ketimpangan, ketimpangan "baik" dan ketimpangan "buruk". Yang pertama merujuk pada kondisi dan intervensi yang diperlukan agar masyarakat menjadi lebih baik. Atau dalam bahasa John Rawls, ketimpangan dan keberpihakan hanya sah jika diberikan kepada mereka yang tidak beruntung.[4] Filsuf hukum ternama Ronald Dworkin[5] menegaskan pentingnya membedakan *ex ante equality* dengan *ex post equality. Ex ante equality* - dekat dengan pengertian ketimpangan "baik" - adalah kesetaraan yang terjadi sebagai titik tolak yaitu kesempatan yang sama bagi tiap warganegara dengan tetap memperhatikan hak individu untuk merealisasikan diri dalam kebebasan. Sedangkan *ex post equality* adalah kesetaraan pada hasil (*outcome*), yang umum dipraktikkan dalam negara sosialis. Sekilas *ex post equality* adalah kebijakan ideal, tetapi ditilik dari sisi tanggung jawab personal dalam merealisasikan potensi diri, pilihan ini menjadi tidak rasional karena mengabaikan kemungkinan orang mencapai tujuan dan hasil berbeda akibat pilihan dan keberuntungan yang berbeda. *Ex ante equality* menjadi pilihan yang rasional dalam konteks tanggung jawab pemerintah untuk memperlakukan warganegara secara setara dengan tetap memperhatikan prinsip bahwa individu memiliki nilai potensial intrinsik dan individu memiliki tanggung jawab merealisasikan nilai potensial itu dalam hidupnya.

Dworkin jelas menolak paham negara kurus a la *laissez faire state*. Dalam praktiknya peran negara tidak mungkin hanya dibatasi pada membuat keputusan mengenai belanja militer tetapi tidak memutuskan tentang belanja pendidikan, kesehatan dan sebagainya. Konsep negara kurus juga tidak selaras dengan pemerintah yang dipilih secara demokratis dan mengandaikan perlakuan setara terhadap warganegara. Acemoglu dan Robinson[6] mendefinisikan demokrasi sebagai situasi di mana kesetaraan politik terjadi. Implikasinya adalah adanya transfer kekuasaan politik *de jure* dari elite (*the rich*) kepada warganegara (*the poor*). Yang harus diperhatikan adalah perhatian pada individu yang memiliki tanggung jawab terhadap perwujudan nilai potensial yang ada pada dirinya. Dan di sini negara tidak boleh mengatasnamakan kesetaraan meniadakan itu. Pasar sebagai medan kompetisi tetap dibuka secara sehat. Namun fakta menunjukkan bahwa pasar juga mengakibatkan ketimpangan. Bukan lantaran pasar pada dirinya timpang melainkan di pasar sebagian orang memproduksi barang dengan lebih baik dan sebagian lainnya memiliki keberuntungan yang lebih baik. Di sini fungsi redistribusi melalui kebijakan pajak menjadi relevan karena pajak dikenakan setelah orang membuat pilihan. Kebijakan publik kemudian

4. John Rawls, *A Theory of Justice*, Belknap Press, 2005 (1971).

5. Ronald Dworkin, *Is Democracy Possible Here? Principle for a New Political Debate*, Princeton University Press,2006.

6. Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Economic Origin of Dictatorship and Democracy*, Oxford University Press, 2006.

dapat dirancang secara adil dan legitim. Namun problem berikutnya menanti, bagaimana menimbang dan mengatur relasi negara dan pasar untuk memastikan kebijakan publik berdampak positif?

REFLEKSI KONTEMPORER: NEGARA VERSUS PASAR?

Jika demikian halnya, bagaimana sebaiknya eksistensi dan relasi negara dan pasar sebaiknya dipahami? Vito Tanzi dalam buku terbarunya[7] mengurai dengan gamblang relasi keduanya. Ia mengatakan bahwa abad ke-20 ditandai dengan meningkatnya peran pemerintah dalam bidang ekonomi. Data menunjukkan, pasca Perang Dunia II negara-negara Barat mengalami peningkatan signifikan belanja publik terhadap PDB, *tax ratio*, *social contribution*, dan cakupan bidang yang diurus negara. Di samping itu terjadi pula perubahan paradigmatik dalam administrasi publik. Corak Weberian yang dulu dominan telah diperbarui dengan model yang akomodatif terhadap tata kerja pasar yaitu New Public Management, lalu bergeser ke New Public Service yang memberi ruang partisipasi demokratif, lalu terakhir berkembangnya model Dynamic Governance yang bertumpu pada daya jejaring. Tanzi juga mengakui lahirnya berbagai persoalan baru: ketimpangan, tingkat kemiskinan tinggi, problem ekologis, maraknya terorisme. Dalam kaitannya dengan globalisasi, Tanzi membagi relevansi belanja publik dalam dua hipotesis: *compensation hypothesis* dan *efficiency hypothesis*. Hipotesis kompensasi memperlakukan belanja publik sebagai risk absorber (peredam risiko) sehingga logika yang berlaku semakin terbuka ekonomi maka akan semakin ekspansif. Sebaliknya, hipotesis efisiensi memperlakukan belanja publik sebagai faktor yang akan mengurangi kemampuan suatu negara berkompetisi secara global.

Data empirik menunjukkan bahwa pemerintah yang besar dan level belanja publiknya tinggi tidak serta merta menghasilkan indikator ekonomi dan sosial yang baik. Bahkan dapat ditunjukkan relasi yang tidak positif antara level belanja publik dengan peringkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Negara dengan belanja publik tinggi tak serta merta memiliki peringkat IPM yang baik. Tanzi meringkas dengan bernas: meskipun sebagian besar negara belanja publik tidak efisien dan tepat sasaran, hampir semua pemerintahan menghabiskan energinya untuk mengganti peran pasar karena prasangka bahwa pasar telah gagal, bukan lantaran menjadikannya bekerja lebih baik. Padahal fakta menunjukkan Public Sector Performance Indicator (PSPI) di negara dengan pemerintahan lebih ramping dapat melakukan pelayanan

7. Vito Tanzi, *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*, Cambridge,2011

publik lebih baik dibanding pemerintahan yang lebih gemuk. Namun di sisi lain penelitian Andrew Glyn menunjukkan bahwa negara dengan program kesejahteraan yang baik lebih efektif mengurangi ketimpangan.[8]

Tabel 1: Income Inequality: OECD Countries, 1980–2000
Ratio of post-tax incomes at 10% from top of the distribution to incomes 10% from bottom

Countries	*c.*1980	2000
France	3.5	3.4
Germany	3.1	3.3
Denmark	2.8	2.7
Sweden	2.4	3.0
United Kingdom United States	3.5	4.6
OECD mean	4.7	5.4
OECD std. dev.	3.4	3.7
North Europe	0.8	0.8
Liberal economies	2.9	3.1
	3.9	4.5

Sumber: Luxembourg Income Survey (Glyn,2006)

Dalam tabel di bawah Glyn juga menunjukkan negara kesejahteraan (*welfare state*) lebih mampu menekan tingkat kemiskinan melalui program kesejahteraan dan peran redistribusi pajak.

Tabel 2: Poverty and Impact of the Benefit and Tax System, 2000

Countries	Percentage of population in poverty, 2000 or late 1990s	Tax /benefits effect in reducing poverty, 2000 or late (% fall in numbers)	Tax /benefits effect in reducing inequality 1990s (% fall in Gini)
USA	17.0	- 25	-18
UK	12.3	-61	-24
Canada	11.9	-52	-24
Australia	11.2	-55	-31
The Netherlands	8.9	-59	-40
Germany	8.2	-71	-42
Belgium	7.9	-75	-48
France	7	-70	-41
Sweden	6.4	-78	-42
Finland	5.4	-70	-40

Sumber: Smeeding (2004); Forster and d'Ercole (2005). Dikutip dari Glyn (2006)

8. Andrew Glyn, *Capitalism Unleashed*, Oxford University Press, 2006.

Data di atas menunjukkan dua hal penting terkait peran negara di dunia modern. Pertama efektivitas peran negara dalam peningkatan kualitas manusia dan masyarakat tidak tergantung pada level belanja publik semata melainkan juga bergantung pada ketepatan menentukan ukuran pemerintah. Kedua, ideologi negara berpengaruh pada proyek penurunan ketimpangan dan kemiskinan.

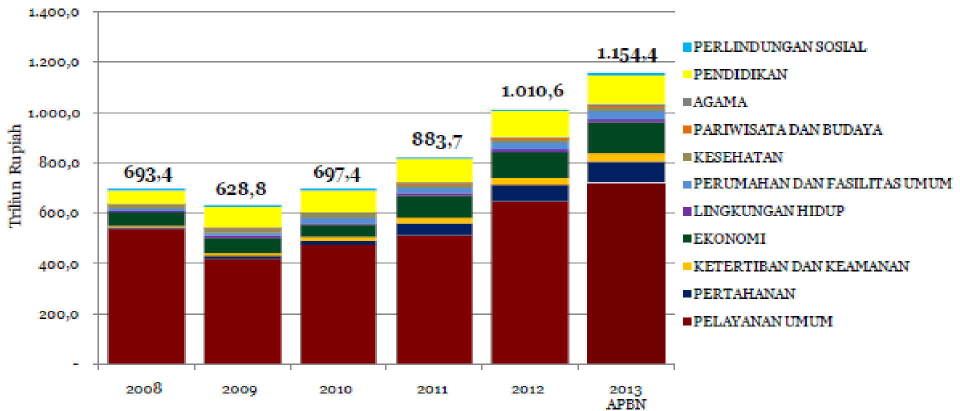
Lalu bagaimana dengan perkembangan sektor privat? Pada aras lain logika pasar di sektor privat juga berjalan menuju divergensi. Modal mengalami ekspansi yang luar biasa dan gerak tak terbatas melampaui batas-batas geografis kedaulatan negara. Pada tahun 2013 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) mengeluarkan dokumen bertajuk *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) yang ditujukan untuk menangkal penghindaran pajak berskala masif (*aggressive tax avoidance*). Didorong oleh motif menggeser laba ke jurisdiksi dengan tarif pajak rendah dan memberi perlindungan kerahasiaan, perusahaan multinasional seperti Apple, Starbucks, Google, Amazon, dan lainnya telah menabalkan tuduhan terhadap Multinational Enterprises (MNEs) bahwa praktik-praktik yang mereka lakukan mengancam tata ekonomi dunia. Gagasan ini melahirkan apa yang disebut penghasilan tak bertuan (*stateless income*). Baik negara maju maupun negara berkembang kompak bersepakat bahwa MNEs diperlakukan sebagai musuh bersama yang merugikan. Survey Ernst & Young (2003; 2013) menunjukkan bahwa efisiensi beban pajak melalui *transfer pricing* merupakan primadona yang digandrungi. Namun berkembang pula kesadaran baru bahwa sektor privat yang diwakili perusahaan skala menengah dan kecil (UKM) menjadi harapan baru dan tiang penopang ekonomi masional. Babak baru ekonomi dunia kini diwarnai tumbuhnya sektor ini secara menjanjikan. Apa yang disebut kewirausahaan sosial (*social entrepreneurship*). Jika demikian halnya, bagaimana kita seyogianya memahami relasi negara dan pasar yang biasanya dikonstruksi sebagai bersitegang, tak terdamaikan, dan saling menegasi? Bukankah negara dan pasar masing-masing mengidap patologi yang pada gilirannya justru menjadi masalah baru? Atau jangan-jangan relasi keduanya malah menyisakan ruang ketiga yang bisa menjadi jalan keluar?

MEMPERTIMBANGKAN PENDEKATAN KAPABILITAS

Kembali pada bagian awal tulisan ini, kita dihadapkan pada pilihan ideal menciptakan institusi-institusi yang adil dan memastikan tujuan bersama tercapai atau kita secara pragmatik berupaya merealisasikan keadilan dengan mengurangi hambatan-hambatan yang menimbulkan ketidakadilan? Informasi di bawah kiranya cukup menunjukkan itu. Belanja publik semakin bertambah tiap tahun sebagaimana tampak dalam grafik di bawah. Namun ternyata lonjakan dahsyat

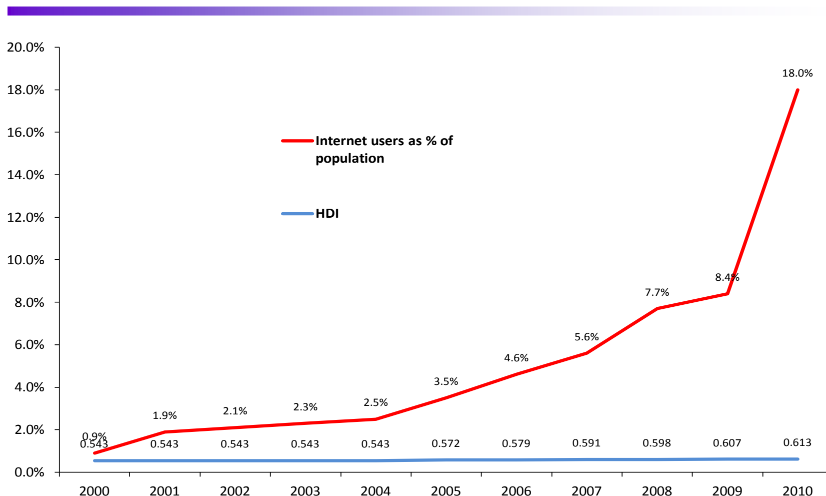
pengguna internet di Indonesia tidak berbanding lurus dengan peningkatan Indeks Pembangunan Manusia. Atau dengan kata lain, secara kelembagaan tidak tersedia suatu mekanisme yang memastikan penyediaan informasi dan kemudahan akses berdampak langsung pada peningkatan kualitas manusia.

Grafik 1: Perkembangan Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi



Sumber: Kementerian Keuangan

Grafik 2: Asupan teknologi mutakhir vs Indeks Pembangunan Manusia (HDI)

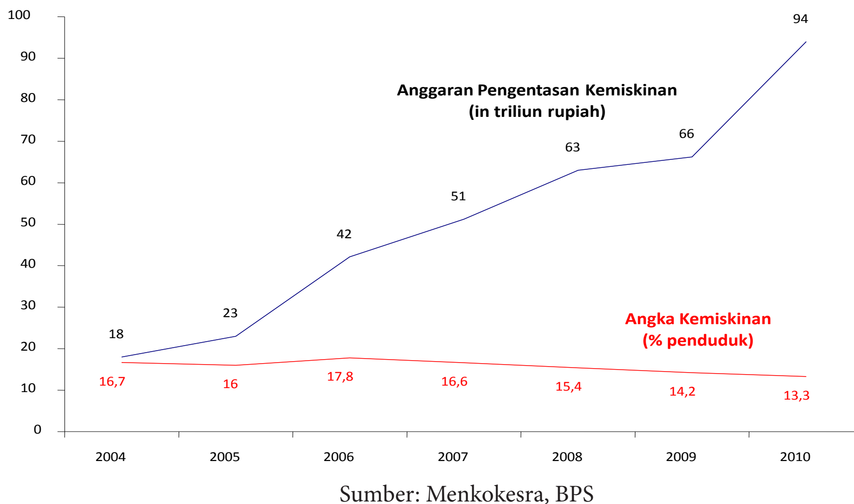


Sumber: Yanuar Nugroho, 2012

Ilustrasi di bawah juga semakin membuktikan kegagapan arah pembangunan kita. Belanja publik untuk mengurangi kemiskinan yang

semakin membengkak ternyata tidak berdampak pada penurunan jumlah orang miskin.

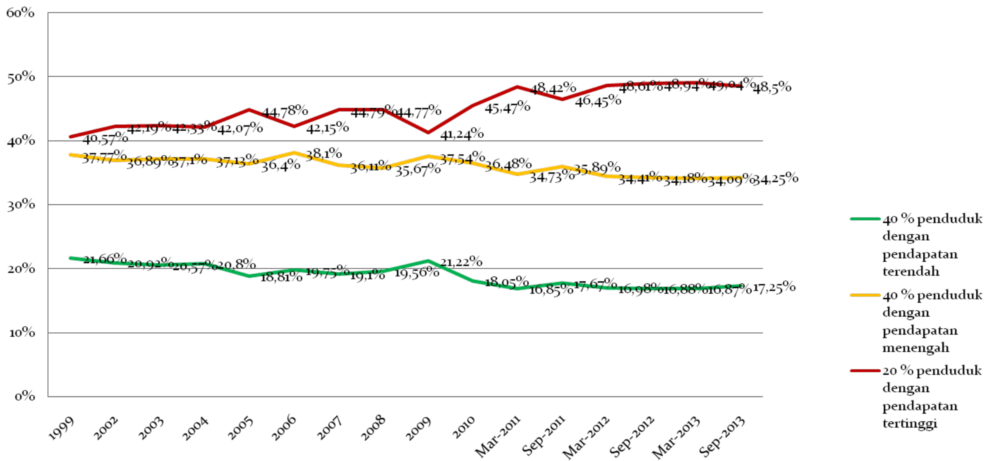
Grafik 3: Anggaran Pengentasan Kemiskinan vs Angka Kemiskinan



Sumber: Menkokesra, BPS

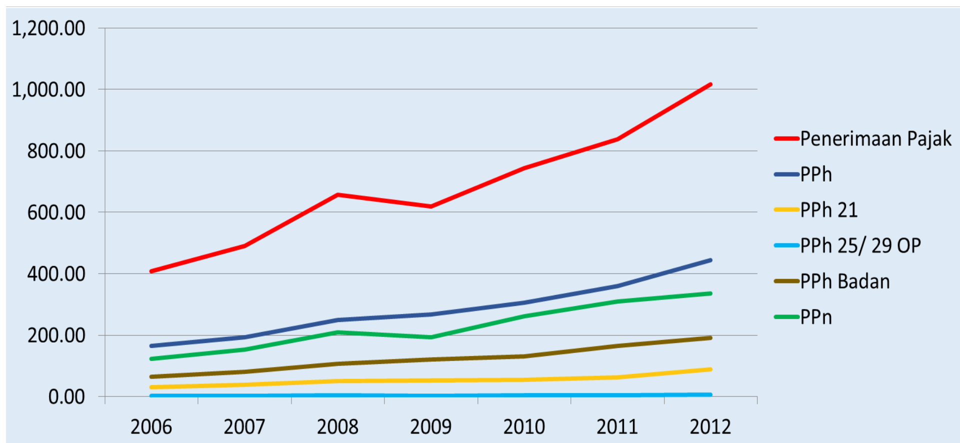
Pembangunan pun tidak mampu meningkatkan pemerataan kesejahteraan warganegara. Hal ini tampak pada kecenderungan akumulasi kekayaan pada kelompok berpenghasilan tinggi. Salah satu penyebab yang nyata adalah fungsi pajak yang belum optimal sebagai sarana transfer kesejahteraan dari kaum berpunya ke kaum miskin. Penerimaan Pajak Penghasilan (PPh) yang menunjukkan keadilan karena berdasarkan prinsip kemampuan membayar (*ability to pay*) tidak mengalami kenaikan signifikan, terutama PPh Orang Pribadi non-karyawan dibandingkan PPh Pasal 21.

Grafik 4: Distribusi Pendapatan



Sumber: BPS, diolah

Grafik 5: Struktur Penerimaan Pajak 2006-2012



Sumber: Nota Keuangan dan Kementerian Keuangan, diolah

Dalam pembangunan tanpa arah demikian rasanya penting menggemakan kembali apa yang disuarakan Amartya Sen.[9] Selama

9. Amartya Sen, *The Idea of Justice*, Belknap Press, 2009; *Inequality Reexamined,* Harvard University, 1995; (Sen) *Development as Freedom,* Anchor, 2000; *Rationality and Freedom,* Belknap, 2004. Pemaparan bernas tentang pemikiran Amartya Sen, lihat Sunaryo dan Arif Susanto, Kursus Teori Keadilan dan Pemikiran Amartya Sen, Inded, 2012 (tidak dipublikasikan).

ini kita disibukkan upaya menciptakan institusi-institusi yang adil dan mampu menyelesaikan aneka persoalan yang ada. Tetapi cukup pasti yang terjadi justru institusi-institusi itu gagal menjadi agen perubahan yang baik. Maka Sen menawarkan pendekatan kapabilitas, seiring dengan usulannya memajukan keadilan melalui upaya konkret mengurangi dan menghilangkan ketidakadilan. Sen memberikan tempat yang amat tinggi mengenai kebebasan. Nasib dan kualitas hidup manusia, menurutnya, amat bergantung pada sejauh mana perluasan kebebasan berlangsung. Ide mengenai perluasan kebebasan berkait erat dengan gagasannya mengenai keadilan. Sen membagi dua pengertian kebebasan: *Well-Being Freedom* dan *Agency Freedom*. Yang dimaksud dengan *Well-Being Freedom* (kebebasan untuk mencapai kondisi baik) – atau dikenal dengan kapabilitas - adalah kesempatan real (*real opportunity*) untuk mencapai sesuatu yang diinginkan (*to do or to be*). Sementara *Agency Freedom* atau kebebasan kepelakuan adalah kebebasan untuk mencapai sesuatu yang dianggap baik. Kebebasan yang pertama dalam arti kesempatan (*opportunity*), sementara yang kedua dalam arti proses. Dua konsep kebebasan ini saling mengandaikan, laksana dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan.

Sen memahami kebebasan sebagai sarana dan tujuan sekaligus. Tujuan perluasan kualitas hidup manusia adalah kebebasan dan untuk mencapai itu, kebebasan memainkan peran yang sangat penting. Untuk menggambarkan maksud ini, Sen memberikan sebuah contoh mengenai korelasi antara sistem demokrasi dengan kondisi kesejahteraan. Menurutnya, sistem demokrasi yang menjamin kebebasan pers, kebebasan berpendapat dan kebebasan berpolitik membuka ruang terciptanya kondisi baik yang lebih luas. Kasus yang ia angkat adalah masalah kelaparan di negara demokratis jauh lebih bisa diantisipasi dibanding negara otoriter. Karena ada kebebasan pers dan kebebasan berpendapat, media dan masyarakat sipil dapat mengekspose peristiwa kelaparan di daerah tertentu dan melakukan tekanan terhadap pemerintah untuk melakukan sesuatu yang dapat mengurangi dampak bencana. Begitu juga sebaliknya, masa depan demokrasi cukup bergantung dengan kondisi kesejahteraan yang dapat dinikmati masyarakat. Kondisi ekonomi yang tidak menentu bisa menjadi ancaman serius bagi masa depan demokrasi dan kebebasan. Dengan konsep *well-being freedom* atau kapabilitas, bagi Sen masalah kemiskinan terkait langsung dengan masalah kebebasan. Orang miskin adalah orang yang tidak bebas untuk mencapai sesuatu yang diinginkan (*what to do or what to be*). Karena itu, Sen mendefinisikan kemiskinan

tidak didasarkan pada angka pendapatan yang diterima oleh seseorang, tetapi sejauh mana kesempatan mereka mengkonversi "apa yang ada" menjadi kesempatan untuk mencapai apa yang diinginkan. Ia mendefinisikan kemiskinan sebagai deprivasi kapabilitas.

Kemampuan seseorang untuk mencapai sesuatu yang dianggap baik, tidak hanya ditentukan oleh kapasitas yang dimilikinya secara personal. Bagi Sen, kebebasan seseorang untuk mencapai sesuatu yang dicita-citakan juga mengandaikan faktor eksternal yang cukup kompleks. Dalam arti ini, alam, lingkungan, kebijakan publik, sistem politik akan memainkan peran yang cukup penting dalam menjamin keluasan kapabilitas seseorang mencapai sesuatu yang dikehendaki. Sen mendefinsikan kebebasan kepelakuan (*agency freedom*) atau kebebasan dalam arti proses sebagai kebebasan untuk menentukan tujuan yang dianggap baik dan dikehendaki. Setidaknya ada tiga pertimbangan mengapa kebebasan dalam arti ini menjadi sangat penting:

- Pertimbangan intrinsik. Kebebasan yang menegaskan bahwa manusia dapat menentukan tujuan hidupnya tanpa tekanan dan paksaan dari pihak luar adalah sesuatu yang bernilai pada dirinya.
- Pertimbangan instrumental. Adanya kebebasan dalam arti proses juga berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai.
- Pertimbangan konstruktif. Adanya kebebasan dalam arti proses berperan untuk membentuk dan menentukan tujuan hidup yang dianggap bernilai.

Martha Nussbaum, pengikut Sen, beranjak lebih jauh.[10] Ia mengkritik pendekatan pembangunan yang selama ini dipraktikkan. Setidaknya ia mengelompokkan tiga pendekatan:[11]

- Pendekatan PDB. Pendekatan ini memiliki takaran standar dan transparan tentang kesejahteraan dan pendapatan. Tetapi, ia tidak menunjukkan apa pun tentang distribusi kesejahteraan dan pendapatan.
- Pendekatan utilitarian. Pendekatan ini menyorot utilitas populasi untuk menakar tingkat kepuasan. Tetapi, ia tidak mampu mengidentifikasi perbedaan tipe orang dan keadaan sosial relatif mereka.

10. Martha Nussbaum, *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Belknap, 2011.

11. Bandingkan Joseph Stiglitz, Amartya Sen, Jean Paul-Fitoussi, *Mismeasuring Our Lives: Why GDP doesn't Add Up*, New Press, 2010 sebagai kritik terhadap pendekatan PDB yang dominan dan otoritatif.

- Pendekatan berbasis sumber daya. Pendekatan ini memperhatikan aspek distribusi sumberdaya. Tetapi, ia mengabaikan keberagaman kebutuhan sumberdaya dan perbedaan kemampuan orang untuk mengubah sumberdaya menjadi kinerja.

Nussbaum lantas menawarkan kebutuhan akan suatu pendekatan yang menghargai upaya masing-masing orang untuk berkembang, yang memperlakukan setiap orang sebagai tujuan serta sebagai pelaku perubahan yang bermartabat. Ia berangkat dari pemikiran Sen tentang persoalan kinerja dan kapabilitas, karena hanya dengan demikian suatu pendekatan dapat berlaku adil terhadap inter-relasi kompleks antara upaya untuk mengembangkan diri dan konteks material serta sosialnya. Kerangka kapabilitas yang dipelopori Amartya Sen – demikian Nussbaum - merupakan suatu pendekatan untuk menilai kualitas kehidupan dan suatu teorisasi tentang keadilan sosial. Menurut Nussbaum pendekatan kapabilitas setidaknya memiliki pokok-pokok:

- Pendekatan ini mengajukan pertanyaan pokok 'apa yang mampu dilakukan dan hendak diwujudkan oleh setiap orang?'
- Pendekatan ini menempatkan setiap orang sebagai tujuan, dengan mempertanyakan kesempatan yang tersedia bagi setiap orang, bukan pendapatan mereka.
- Pendekatan ini berfokus pada pilihan atau kebebasan, karena dengan kebebasan substansial yang dimilikinya, orang mampu mewujudkan apa yang dikehendakinya.
- Pendekatan ini peduli pada ketidakadilan sebagai kegagalan kapabilitas akibat diskriminasi dan peminggiran sosial.
- Kapabilitas itu terkait dengan kebebasan substansial, yaitu seperangkat (biasanya saling terkait) kesempatan untuk memilih dan bertindak. Kapabilitas merujuk pada kombinasi alternatif berbagai kinerja yang mungkin dapat diwujudkan oleh seseorang.
- Kapabilitas bukan sekadar kemampuan yang ada pada diri seseorang, melainkan termasuk pula kebebasan atau kesempatan sebagai buah kombinasi kemampuan personal serta lingkungan politik, sosial, dan ekonomi.

Bagi Nussbaum perhatian utama Sen adalah untuk mengidentifikasi kapabilitas sebagai suatu hal pokok untuk diperbandingkan agar dapat melakukan kajian kualitas kehidupan. Pendekatan Sen, meskipun merupakan suatu teori normatif dan peduli pada persoalan keadilan, tidak mengajukan suatu pertimbangan tegas tentang keadilan dasar. Konsekuensinya, Sen tidak mengembangkan: 1] suatu daftar kapabilitas secara rinci, 2] suatu konsep lebih lanjut tentang martabat kemanusiaan, 3] suatu prinsip politik yang dibutuhkan bagi suatu keadilan sosial

minimal. Nussbaum kemudian mengarahkan argumennya untuk melampaui pendekatan kapabilitas Sen, menuju pada konstruksi suatu proposal politik normatif yang merupakan suatu teori keadilan. Ia mengajukan tiga tipe kapabilitas.

1. Kapabilitas dasar. Perlengkapan alamiah yang lekat pada individu, merupakan kebutuhan dasar untuk mengembangkan kapabilitas yang lebih lanjut. Mis: kapabilitas untuk melihat dan mendengar.
2. Kapabilitas internal. Keadaan lebih lanjut pada diri seseorang, merupakan kondisi memadai untuk mewujudkan kinerja yang kadang membutuhkan dukungan lingkungan sekitar. Misal: kapabilitas untuk berbicara dalam bahasa ibu.
3. Kapabilitas terpadu. Perpaduan antara kapabilitas internal dengan kondisi eksternal yang memadai demi mewujudkan kinerja. Mis: seorang janda yang dilarang menikah lagi memiliki kapabilitas internal, namun terhambat kapabilitas terpadunya untuk mewujudkan ekspresi seksual.

Nussbaum mengajukan beberapa kapabilitas pokok:

- Kehidupan. Mampu bertahan hidup dalam usia normal dan dalam kondisi yang layak.
- Sehat jasmani. Memiliki tingkat kesehatan yang memadai; cukup asupan gizi; bertempat tinggal layak huni.
- Kepatutan jasmaniah. Bebas berpindah tempat; aman dari kejahatan; bebas menentukan persoalan reproduksi.
- Indera, imajinasi, dan pemikiran. Mampu mendayagunakan indera, berimajinasi, berpikir, dan bernalar secara manusiawi.
- Emosi. Mampu menjalin keterikatan dengan benda dan orang di luar diri kita.
- Nalar praktis. Mampu membangun suatu konsepsi tentang kebaikan dan merefleksikan secara kritik rencana kehidupan.
- Afiliasi. Mampu hidup dengan dan bersama orang lain; memiliki basis sosial bagi kehidupan bermartabat.
- Spesies lain. Mampu menjalani kehidupan bersama dengan dan peduli pada binatang, tanaman, dan alam semesta.
- Kesenangan. Dapat tertawa, bermain, dan menikmati kegiatan-kegiatan rekreasional.
- Kontrol atas lingkungan. Memiliki hak-hak sosial politik dan sosial ekonomi serta mampu mengejawantahkan hak-hak tersebut dalam suatu partisipasi sosial.

ARAH BARU PEMBANGUNAN: MENANAM EKONOMI

Apa yang dicoba dipaparkan dalam pengantar ini adalah upaya mencari jalan keluar bagi dilema pembangunan yang berada di antara “rahang pasar” dan “mulut negara” yang sama buasnya. Cukup pasti persoalannya jelas. Perkaranya bukan perdebatan atau negara atau pasar, bukan pula memilih pasar atau bukan-pasar, melainkan pada tata kelembagaan seperti apakah pasar hendak dilekatkan? Bukankah keberhasilan dan cacat pembangunan disokong tidak efektifnya kinerja negara dan pasar sekaligus? Dengan menilik data yang ada, jangan-jangan kita ditantang untuk memikirkan substansi bagi lanskap baru ideologi di tengah fakta belanja publik yang meningkat dan peran negara yang membesar di satu sisi, sekaligus peran swasta yang secara global meningkat dan otonom.

Berbagai artikel yang disajikan di dalam buku ini berangkat dari keprihatinan mendalam terhadap semakin maraknya penyimpangan terhadap visi pembangunan insani. Alih-alih menjadi subyek, manusia justru semakin dipinggirkan sekedar sebagai objek penderita dari sebuah proyek pembangunan yang sekedar meletakkan ukuran keberhasilannya pada angka-angka. Paper yang disajikan dalam buku ini merupakan upaya serius dan mendalam untuk mengurai, menganalisis, dan mencari jalan keluar atas problem ketimpangan yang ada di Indonesia. Tentu saja kita menemukan beberapa upaya serupa di negara maju, namun dalam konteks Indonesia metode yang digunakan termasuk baru. Kebaruan dari penelitian yang dilakukan adalah memotret ketimpangan melalui metode ilmiah yang digunakan para pemikir menjelang lahirnya modernitas: decomposing-recomposing. Struktur-struktur dalam masyarakat diurai dalam satuan-satuan kecil dan dianalisis. Dari sisi pengeluaran atau belanja sosial Tursia, menganalisis program penanggulangan kemiskinan yang jauh dari efektif. Setelah diurai satu persatu persoalan yang ada, penulis tiba pada kesimpulan lemahnya koordinasi, validitas data, dan pengukuran *outcome* yang baik. Secara etis, program penaggulangan kemiskinan dapat diuji dengan keabsahan “sarana menghalalkan tujuan” (*means justify the end*). Bahwa tujuan ultim penanggulangan kemiskinan bukanlah memiliki aneka program mulia melainkan semakin berkualitas dan sejahteranya manusia Indonesia tanpa terkecuali. Senafas dengan Tursia, M. Firdaus juga mengkaji kesamaan kesempatan (*equlity of opportunity*) bagi pelaku UMKM dalam mengakses kredit perbankan. Kebijakan perbankan merupakan potret nyata ketidakberpihakan pada sektor UMKM sehingga pada gilirannya melestarikan kompetisi tak imbang dan tak sehat. Apa yang oleh Rawls diwanti-wanti – perlakuan tidak setara hanya absah bagi mereka yang paling tidak beruntung – tercermin jelas dalam wajah perbankan Indonesia. Peran pemerintah sebagai

regulator diharapkan mampu menyelesaikan ini, jika pemerintah memang masih setia pada ideologi *welfare-state*. Negara harus berani menegakkan nalar konstitusi (*raison d'etre* negara) melawan nalar akuntansi (nalar pasar).[12] Contoh nyata pengabaian kapabilitas yang dilakukan adalah peminggiran petani sawit di hadapan raksasa konglomerasi sawit. Tak pernah ada kebijakan yang nyata-nyata berpihak kepada petani mandiri. Bahkan pemerintah pun terkesan gagal melakukan *law enforcement* kepada perusahaan besar yang nyata-nyata melakukan pelanggaran hukum. Potret buram kebijakan sektor sawit ini hanya menegaskan narasi-narasi besar yang dibangun tak lebih dari sekedar jargon.

Tak hanya berfokus pada sisi belanja yang buram, buku ini pun menaruh perhatian pada sisi pendapatan yaitu pajak. Selama ini penerimaan pajak kurang mendapat perhatian yang memadai padahal kontribusinya mencapai 75% terhadap total pendapatan negara. Ah Maftuchan menilik problematik kebijakan perpajakan Indonesia yang belum mendukung paradigma kesetaraan. Jumlah wajib pajak yang didominasi orang pribadi karyawan menunjukkan ketimpangan partisipasi pembayaran pajak sesuai prinsip *ability to pay*. Di samping itu, struktur penerimaan pajak juga masih timpang, tercermin dari rendahnya PPh Orang Pribadi non-karyawan dibandingkan dengan PPh Pasal 21 yang dibayar para pekerja. Juga penerimaan PPN yang cukup tinggi dan hampir setara dengan PPh Badan. "Pemungutan pajak tanpa kebijakan pajak" mungkin istilah yang menggambarkan praktik perpajakan Indonesia. Berbagai kebijakan untuk industri besar diobral dan selalu diprioritaskan, tetapi perhatian pada industri kecil, kelas pekerja, perempuan dan anak justru luput dari insentif yang memadai. Pajak sebagai instrumen untuk mengurangi ketimpangan belum menjadi pilihan pemerintah. Akhirnya Arief Anshory Yusuf merangkum keseluruhan *decomposing* sektoral dan tematik itu menjadi satu kisah (*recomposing*) yang utuh. Problem ketimpangan di Indonesia disajikan dalam infografis yang memukau sekaligus membuat kita miris. Arief menegaskan bahwa dinilai secara agregat, pertumbuhan ekonomi cukup inklusif karena mengangkat tingkat pendapatan dan menurunkan tingkat kemiskinan. Namun dilihat dari perspektif ketimpangan, pembangunan dan pertumbuhan ekonomi belum mampu mengatasi problem ketimpangan. Ini membuktikan bahwa kebijakan ekonomi belum berfokus pada *pro-poor growth*.

Pengantar ini tak ingin mengulangi betapa pedih ketidakadilan dan ketimpangan yang dihasilkan. Bersama gagagasan bernas dan tawaran solusi

12. B. Herry-Priyono, *Hukum Besi Ekonomi-Politik*, Majalah Basis, No. 3-4, Tahun 63, 2014.

konkret para penulis, pengantar ini justru ingin mengusulkan satu pendekatan yang mungkin saja berpotensi menjadi penawar kelelahan rivalitas negara dan pasar: penciptaan kapabilitas yang ditopang partisipasi luas *civil society*. Pembangunan harus ditanam kembali ke tata nilai dan gugus kebutuhan manusia sebagai subyek. Melalui penetapan capaian-capaian berkualitas dan terukur, strategi yang tepat, dan ruang partisipasi publik yang luas – isu ketimpangan dan kemiskinan dapat dijadikan titik berangkat untuk menafsir ulang dan menata visi pembangunan yang ada. Tanpa itu semua, kita berpotensi mengulangi kekeliruan yang sama ketika pembangunan digagas dalam narasi besar dan mengandaikan pelaku anonim dan ciri netral. Pembangunan harus berarti perluasan ruang kebebasan, kesetaraan kesempatan, dan keberpihakan pada mereka yang paling dirugikan dan dipinggirkan. Dan kumpulan paper yang dibingkai isu ketimpangan ini dapat menjadi bahan rujukan, titik berangkat, sekaligus acuan akhir dalam format ulang kebijakan publik Indonesia. Sudah saatnya kita memberanikan diri melakukan *decomposing* dan melakukan *recomposing* pada kebijakan dan strategi pembangunan. Meluputkan inti gagasan buku ini sama artinya dengan mengabaikan ikhtiar memperbaiki, me rawat, dan memajukan Indonesia. ■

DAFTAR PUSTAKA

Acemoglu, Daron and James A. Robinson, *Economic Origin of Dictatorship and Democracy*, Oxford University Press, 2006

Acemoglu, Daron and James A. Robinson, *Why Nations Fail?,* Oxford University Press, 2011

Dworkin, Ronald, *Is Democracy Possible Here? Principle for a New Political Debate*, Princeton University Press, 2006

Francine, Mestrum, 'Why We Have to Fight Global Income Inequality', dalam Matti Kohonen dan Francine Mestrum (eds.), *Tax Justice*, Pluto Press, 2009

Glyn, Andrew, *Capitalism Unleashed*, Oxford University Press, 2006

Milanovic, Branko, The Haves and The Have-nots, Basic Books, 2011

Nussbaum, Martha, *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Belknap, 2011

Piketty, Thomas, *Capital in the Twenty-first Century*, Cambridge, MA, 2014

Piketty, Thomas, *Dynamics of Inequality*, New Left Review, Jan-Feb 2014

Priyono, Herry B., *Hukum Besi Ekonomi-Politik*, Majalah Basis, No. 3-4, Tahun 63, 2014

Rawls, John, *A Theory of Justice*, Belknap Press, 2005 (1971)

Ravallion, Martin, 'Growth, Inequality, and Poverty: Looking beyond Avereges', dalam Anthony Shorrock and Androlph van der Hoeven (eds.), *Growth, Inequality, and Poverty: Prospect fo Pro-Poor Development*, Oxford University Press, 2004

Sandel, Michael J., Justice What's the Right Thing to Do?, FSG New York, 2009

Sen, Amartya, *The Idea of Justice*, Belknap Press, 2009

Sen, Amartya, *Rationality and Freedom,* Belknap Press, 2004

Sen, Amartya, *Development as Freedom,* Anchor, 2000

Sen, Amartya, *Inequality Reexamined,* Harvard University, 1995

Stiglitz, Joseph, Amartya Sen, Jean Paul-Fitoussi, *Mismeasuring Our Lives: Why GDP doesn't Add Up*, New Press, 2010

Susanto, Arif dan Sunaryo, Diktat Kursus Teori Keadilan dan Pemikiran Amartya Sen, Inded, 2012 (tidak dipublikasikan).

Tanzi, Vito, *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*, Cambridge,2011

- halaman ini sengaja dikosongkan -

SUDAHKAH KESEJAHTERAAN MERATA BAGI SEMUA?

MENELAAH ULANG KETIMPANGAN MULTI DIMENSI DI INDONESIA

Arief Anshory Yusuf

1. PENDAHULUAN

Sejak awal pemerintahan Orde Baru hingga menjelang krisis ekonomi melanda Indonesia pada tahun 1997, telah terjadi peningkatan pendapatan per kapita hampir empat kali lipat. Meningkatnya pendapatan rata-rata masyarakat Indonesia juga diikuti dengan penurunan angka kemiskinan yang luar biasa. Jumlah penduduk miskin turun dari 54,2 juta orang pada tahun 1976 (40,1% dari total penduduk) menjadi 22,5 juta orang (11,3% dari total penduduk) pada tahun 1996 (Alisjahbana dkk., 2003).

Tujuan dari makalah ini adalah untuk menelaah kembali terjadinya berbagai dimensi ketimpangan di Indonesia dari awal tahun 1990-an hingga awal 2010-an. Sebagai kerangka kerja, kategori kesenjangan dibagi menjadi ketimpangan hasil dan ketidaksetaraan kesempatan. Indikator yang dinilai untuk ketimpangan hasil adalah adanya berbagai ketimpangan pengeluaran, sementara ketidaksetaraan kesempatan diukur dengan kesenjangan antara hasil pendidikan dan indikator kesehatan untuk berbagai kelompok masyarakat seperti kelompok area perkotaan-pedesaan, kelompok jender, serta kelompok tingkat pendapatan.

2. KEMISKINAN: BUKAN SEKEDAR GARIS KEMISKINAN TINGKAT NASIONAL

Telah muncul sejumlah pendapat bahwa kisah sukses Indonesia dalam memberantas kemiskinan sebenarnya sangat berlebihan karena garis kemiskinan nasional masih berada di bawah standar. Oleh karena itu, maka membahas profil kemiskinan Indonesia menjadi bagian berikutnya jika ingin meningkatkan standar garis kemiskinan yang selama ini digunakan menjadi standar internasional, yaitu pada paritas daya beli sebesar $2 per hari.

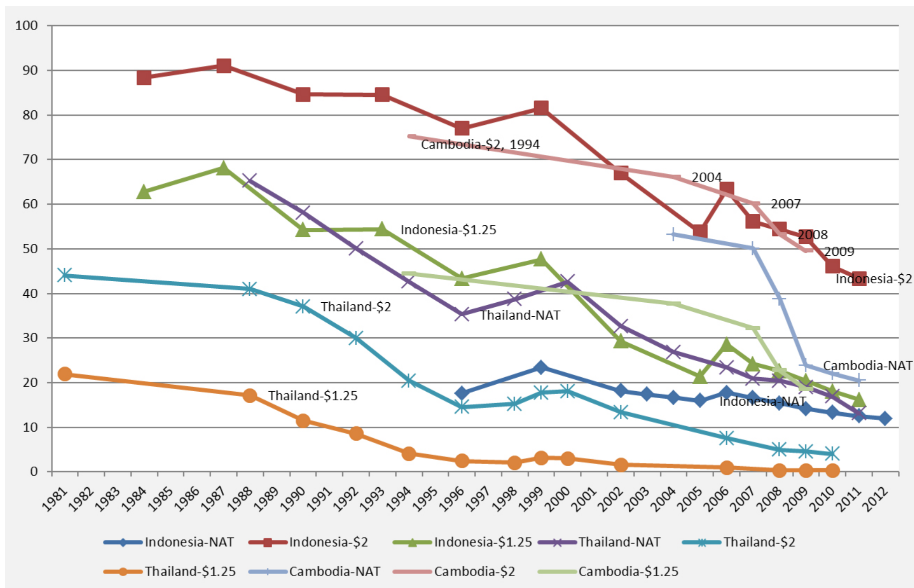
Sebagai ilustrasi awal, Gambar 1 di bawah ini membandingkan tingkat kemiskinan dari sejumlah negara (Indonesia, Thailand, Kamboja) dengan menggunakan berbagai garis kemiskinan termasuk garis kemiskinan nasional, yaitu $ 1,25/hari, dan $ 2/hari.

Tidak mengherankan jika Thailand berada pada posisi yang lebih baik dalam semua indikator kemiskinan. Indonesia juga lebih baik dari Kamboja (negara tetangga yang dianggap relatif kurang berkembang di wilayah tersebut) dalam hal angka kemiskinan dengan menggunakan garis kemiskinan nasional. Namun demikian, ketika menggunakan garis kemiskinan $2/hari, Indonesia dan Kamboja berada pada posisi yang sama. Hampir 40% penduduk Indonesia masih hidup di bawah $2/hari (atau sekitar Rp 11.000/hari). Sementara Filipina dan Vietnam yang memiliki lebih sedikit penduduk (dalam proporsi terhadap jumlah penduduknya) juga hidup di bawah $2/hari dibandingkan dengan Indonesia.

Berikutnya akan dibahas profil kemiskinan secara lebih mendalam di Indonesia pada tingkat $2/hari[1]. Yusuf (2013) telah menghitung persentase penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan internasional sebesar $2 per orang per hari setiap tahun selama periode 1990-2012 atau 22 tahun terakhir pembangunan ekonomi Indonesia. Hasil yang diperoleh lebih baik dari perkiraan Bank Dunia sebelumnya karena analisis tersebut menyertakan perbedaan regional dalam biaya hidup (Yusuf, 2013).

1 Bab ini disadur dari Yusuf (2013).

Gambar 1. Angka kemiskinan di Indonesia, Thailand dan Kamboja



Sumber: Indikator Pembangunan Dunia dari Bank Dunia

Untuk menghitung proporsi penduduk yang hidup di bawah $2 per hari, pertama-tama perlu dihitung garis kemiskinan yang relevan. Angka $2 per hari diperoleh berdasarkan pada survei Bank Dunia sebagai bagian dari Program Perbandingan Internasional (ICP, *International Comparison Program*) pada tahun 2005 dan memperkirakan Paritas Daya Beli (PPP, *Purchasing Power Parity*) sebesar $1 yang setara dengan Rp 4.193. Garis kemiskinan menurut perhitungan Yusuf (2013) adalah sebagai berikut.

$$PL_{i,t} = 2 \cdot 30 \cdot PPP_{2005} \cdot \frac{CPIR_{it}}{100} \cdot \frac{PLN_{it}}{\overline{PLN_t}}$$

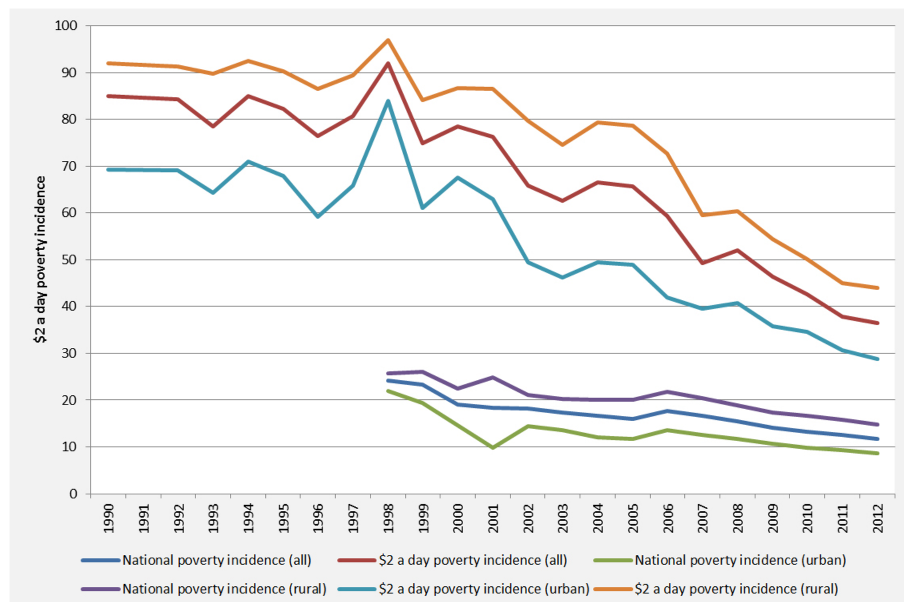
Pl_{it} adalah garis kemiskinan pada tingkat $2 yang akan diukur, PPP_{2005} adalah nilai tukar paritas daya beli rupiah/$ pada tahun 2005, CPI_{it} adalah indeks harga konsumen. Indeks t adalah tahun 1990-2012 dan indeks i adalah wilayah yang terdiri dari provinsi dan untuk setiap provinsi akan dibedakan antara wilayah perkotaan dan pedesaan. PLN_{it} adalah garis kemiskinan nasional untuk masing-masing wilayah dan untuk setiap tahun. Sedangkan $\overline{PLN_t}$ adalah rata-rata garis kemiskinan di seluruh wilayah untuk tahun tertentu. $CPIR_{it}$ adalah indeks harga

konsumen regional, di mana semuanya setara dengan 100 pada tahun 2005. Hasilnya ditunjukkan pada gambar di bawah ini.

Di sana terlihat bahwa untuk periode 1990-2012, proporsi orang yang hidup di bawah $2 per hari telah menurun rata-rata pada tingkat 2,2% per tahun sehingga hanya menyisakan 36,5% pada tahun 2012. Tingkat penurunan dalam sepuluh tahun terakhir (atau selama era reformasi, 2002-2012) berlangsung lebih cepat (2,9% per tahun) daripada selama era pra-reformasi atau periode 1990-1996 (1,4% per tahun). Hal ini berbeda dengan tingkat penurunan angka kemiskinan yang agak lambat dengan berpatokan pada garis kemiskinan nasional selama era reformasi yang hanya sebesar 0,65% per tahun.

Maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia masih memiliki cukup banyak penduduk yang hidup dalam kemiskinan pada standar $2/hari, namun tingkat penurunannya juga cukup progresif. Mengingat bahwa angka kemiskinan dengan menggunakan garis kemiskinan nasional mengalami penurunan yang jauh lebih lambat, maka hal ini menunjukkan bahwa masalah yang dihadapi sesungguhnya adalah lebih pada masalah lambatnya peningkatan kesejahteraan bagi mereka yang berada pada bagian paling bawah dari distribusi.

Gambar 2. Angka kemiskinan di Indonesia 1990-2012



Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan data SUSENAS

Namun demikian, kemiskinan bukanlah satu-satunya indikator apakah pertumbuhan kemakmuran telah dinikmati oleh semua. Ketimpangan adalah dimensi lain yang kemungkinan merupakan faktor yang lebih penting. Berikut ini adalah pembahasan lebih lanjut untuk mengupas masalah tersebut.

3. KETIMPANGAN HASIL PEMBANGUNAN[2]

Dalam wacana mengenai ketimpangan, pertama-tama harus dapat dibedakan antara ketimpangan hasil dan ketidaksetaraan kesempatan. Meminjam teori dari seorang filsuf terkenal, John Roemer dari Universitas Yale (Romer, 1993) mengatakan bahwa ketimpangan hasil seperti pendapatan di kalangan anggota masyarakat bukan hanya produk dari ketimpangan usaha atau bakat antar individu tetapi juga ketimpangan dalam hal situasi dan kondisi yang berada di luar kendali para individu tertentu. Tidak seperti kebijakan yang bertujuan untuk mendistribusikan hasil yang merata, kebijakan untuk menyetarakan peluang dengan cara memberikan dukungan kepada individu yang kurang beruntung agar memperoleh kesempatan yang setara lebih dapat diterima oleh berbagai kalangan politik, baik sayap kiri maupun kanan.

Ketidaksetaraan dalam kesempatan akan dibahas pada bagian selanjutnya. Pada bagian ini kita akan membahas ketidaksetaraan hasil yaitu pendapatan yang ditunjukkan oleh pengeluaran per kapita. Tiga indikator ketimpangan pengeluaran per kapita akan dibahas: koefisien Gini, pembagian pendapatan/ pengeluaran, dan rasio dispersi desil.

3.1 Koefisien Gini

Koefisien Gini adalah indikator ketimpangan pendapatan yang paling umum digunakan, yaitu sejauh mana distribusi pendapatan di kalangan rumah tangga mengalami penyimpangan dari distribusi yang merata secara sempurna. Kurva Lorenz menggambarkan persentase kumulatif total pendapatan yang diterima terhadap jumlah kumulatif penerima, yang dimulai dengan individu atau rumah tangga termiskin. Koefisien Gini mengukur luas daerah antara kurva Lorenz dan garis hipotetis dari kesetaraan mutlak. Koefisien Gini sebesar 0 menunjukkan kesetaraan yang sempurna, sedangkan nilai sebesar 1 berarti menunjukkan adanya ketimpangan yang sempurna. Secara

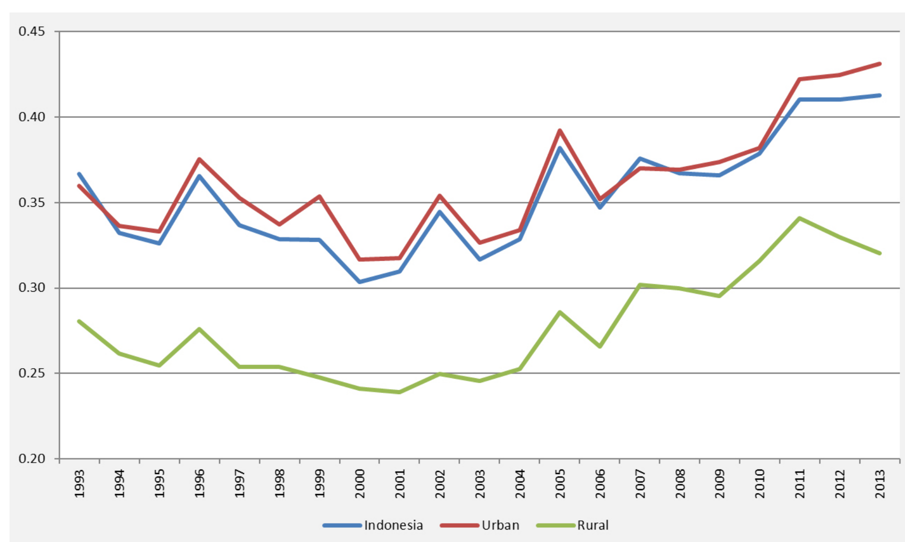
2 Bagian ini banyak mengacu pada Yusuf, dkk. (2013).

formal, koefisien Gini dapat dihitung dengan rumus berikut ini:

$$G = \frac{1}{n}\left(n + 1 - 2\left(\frac{\sum_{i=1}^{n}(n+1-i)y_i}{\sum_{i=1}^{n} y_i}\right)\right)$$

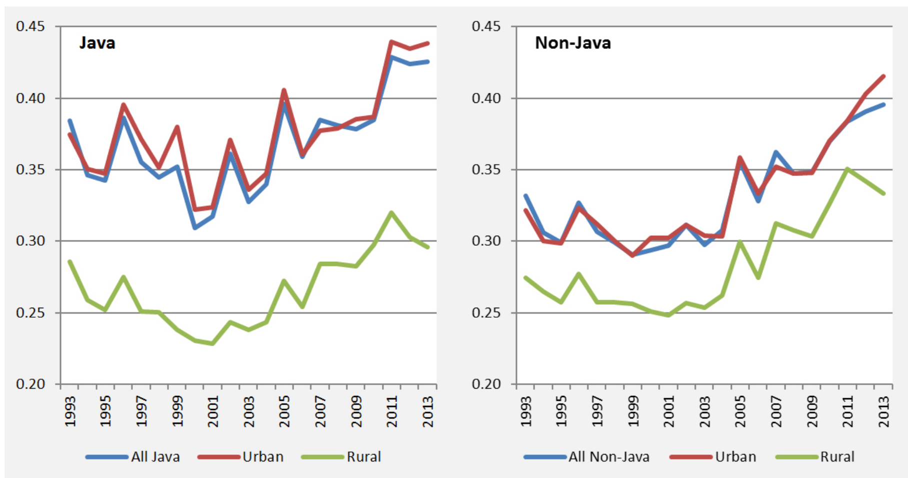
dimana y_i adalah pengeluaran per kapita rumah tangga i , dan i = 1 hingga n indexed di indeks tidak dalam urutan yang menurun $(y_i \leq y_{i+1})$. Gambar di bawah menunjukkan pola dari koefisien Gini di Indonesia:

Gambar 3. Koefisien Gini menurut daerah perkotaan dan pedesaan di Indonesia



Perhitungan penulis berdasarkan data SUSENAS

Gambar 4. Koefisien Gini di Jawa dan di luar Java



Perhitungan penulis berdasarkan data SUSENAS

Seperti yang telah dibahas oleh Yusuf dkk. (2013), beberapa hal penting terlihat dari angka-angka tersebut. Koefisien Gini telah meningkat dari 0,33 menjadi 0,41 antara tahun 1990 dan 2013. Angka koefisien Gini ini adalah angka tertinggi yang pernah tercatat dalam sejarah Indonesia. *Trend* peningkatan dalam jangka waktu yang panjang ini pada umumnya sama di seluruh daerah perkotaan dan pedesaan serta di seluruh pulau, baik di Jawa maupun di luar Jawa, yang menunjukkan bahwa hal ini bukan fenomena lokal atau regional tetapi merupakan fenomena nasional.

Selain itu, di daerah perkotaan koefisien Gini telah mencapai angka 0,43 pada tahun 2012. Di daerah perkotaan Pulau Jawa, koefisien Gini mencapai angka sebesar 0,44 pada tahun 2011 meskipun mengalami sedikit penurunan pada tahun berikutnya menjadi 0,43. Dalam perkiraan yang terpilah, terutama menurut daerah, tingkat ketimpangan pada saat ini, sebagaimana yang diukur oleh koefisien Gini, tampaknya lebih buruk dari yang selama ini diperkirakan dalam literatur.

Koefisien Gini berada pada posisi yang stabil, atau mengalami sedikit penurunan sebelum terjadinya krisis keuangan Asia. Namun setelah krisis tersebut, koefisien Gini memiliki kecenderungan peningkatan yang kuat. Koefisien Gini untuk daerah pedesaan berada dalam kondisi yang stabil dan lebih rendah daripada di daerah perkotaan. Pola peningkatan koefisien Gini ini secara konsisten terbukti baik di daerah perkotaan maupun

pedesaan, serta di seluruh wilayah di Indonesia, sebagaimana yang terjadi di Jawa dan di luar Jawa.

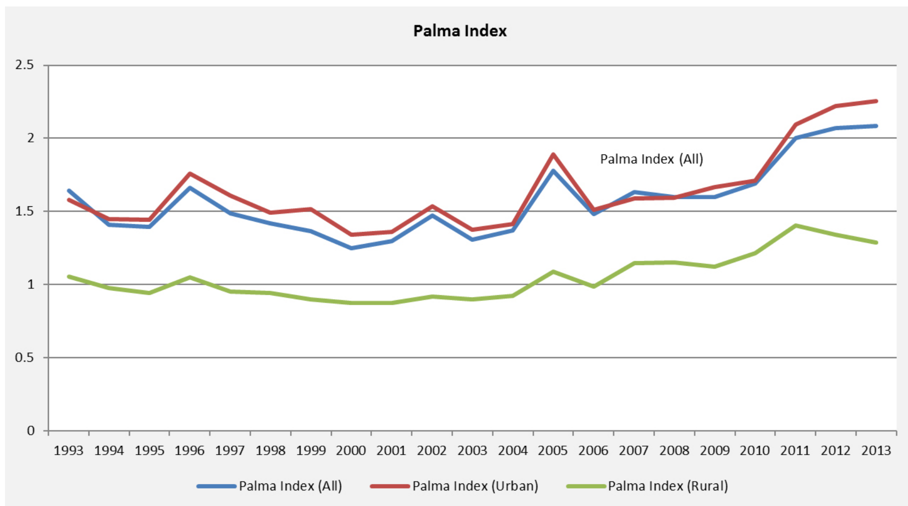
Dalam hal peningkatan proporsional tersebut, koefisien Gini setelah masa krisis keuangan Asia (2001) berada pada angka 0,34, namun mengalami peningkatan menjadi 0,41 pada tahun 2012 atau mengalami peningkatan sebesar 0,1 poin atau sebesar 32%. Suatu hal yang mengejutkan adalah bahwa laju perubahan lebih cepat terjadi di daerah pedesaan, di mana pada tahun 2001 koefisien Gini sebesar 0,24, dan pada tahun 2012 meningkat menjadi 0,33, suatu kenaikan mencolok yang hampir mencapai 40%. Kecenderungan ini sedikit lebih kuat di daerah pedesaan di luar Jawa daripada di Jawa.

3.2 Indeks Palma

Indeks Palma adalah rasio pembagian pendapatan dari 10% penduduk terkaya terhadap pendapatan 40% penduduk termiskin. Indeks ini telah dikembangkan Gabriele Palma (Palma, 2006, 2011). Indeks ini didasarkan pada pengamatan bahwa 'kelas menengah' cenderung meraih sekitar 50% dari pendapatan nasional, tetapi sisa separuh dari pendapatan nasional dibagi antara 10% mereka yang terkaya dan 40% mereka yang termiskin. Cobhan dan Sumner (2013) berpendapat bahwa kemudahan dalam menginterpretasi rasio Palma dapat memberikan indikator yang lebih relevan untuk kebijakan yang terkait dengan sejauh mana tingkat ketidaksetaraan di setiap negara, dan bisa jadi sangat relevan dengan kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Indeks Palma lebih mudah untuk ditafsirkan. Jika nilai indeks sebesar 0,25, berarti terjadi kesetaraan yang sempurna. Tidak ada batas maksimum untuk indeks ini. Jika nilai indeks adalah 2, maka berarti 10% kelompok terkaya menikmati dua kali bagian dari pendapatan nasional dibandingkan dengan 40% kelompok termiskin. Indeks Palma untuk Indonesia dihitung untuk periode 1993-2013 dan hasil untuk seluruh kawasan Indonesia, baik untuk daerah perkotaan maupun pedesaan, disajikan pada Gambar 5.

Gambar 5. Indeks Palma untuk Indonesia



Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan data SUSENAS

Sebagaimana yang terlihat pada gambar, indeks Palma untuk Indonesia pada tahun 2013 adalah sebesar 2,08 yang dapat diartikan bahwa pangsa pendapatan untuk 10% penduduk terkaya di Indonesia adalah 2,08 lebih tinggi dari pangsa pendapatan 40%penduduk termiskin, dan ini berarti 8 kali menjauh dari kesetaraan sempurna.

Jika indeks Palma dibandingkan dengan koefisien Gini, maka terjadi perbedaan yang lebih besar dalam tingkat ketimpangan di perkotaan dan pedesaan. Dengan menggunakan indeks Palma, distribusi pendapatan di perkotaan 74% lebih timpang dibandingkan dengan distribusi pendapatan di daerah pedesaan. Dengan menggunakan koefisien Gini, perbedaannya hanya 34%. Hal ini menunjukkan bahwa kesenjangan antara 10% terkaya dan 40% termiskin di daerah perkotaan jauh lebih besar.

Dengan menggunakan indeks Palma, maka dapat dilihat kecenderungan peningkatan ketimpangan ini berjalan lebih cepat bila dibandingkan dengan menggunakan koefisien Gini. Dengan indeks Palma, ketimpangan di Indonesia selama 10 tahun terakhir mengalami peningkatan sebesar 60%, sedangkan dengan koefisien Gini peningkatannya hanya sebesar 30%. Hal ini menunjukkan bahwa meningkatnya pendapatan kelas menengah sebegitu cepat sehingga kesenjangan mereka dengan yang memiliki pendapatan paling tinggi semakin mengecil. Indeks Gini akan menganggap keadaan ini sebagai pengurangan ketimpangan. Indeks Palma tidak menangkap dinamika ini.

3.3 Pembagian pendapatan

Gambar-gambar berikut ini menunjukkan pembagian pendapatan berdasarkan daerah perkotaan dan pedesaan. Angka-angka yang ada menunjukkan bahwa pangsa pendapatan untuk 20% rumah tangga terkaya agak stabil dari tahun 1990 sampai periode krisis keuangan Asia, namun mengalami peningkatan begitu krisis berlalu (2001) dan berlanjut hingga tahun 2012. Sementara pada tahun 1990 pembagian pendapatan untuk 20% rumah tangga terkaya adalah 42,1%, dan menjadi 49,5% pada tahun 2012. Peningkatan pangsa distribusi pendapatan untuk 20% rumah tangga terkaya selama dekade terakhir telah disertai dengan penurunan pangsa untuk 40% rumah tangga termiskin dan 40% rumah tangga berpendapatan menengah. Namun demikian, penurunan yang terjadi untuk 40% rumah tangga termiskin tampak lebih besar. Misalnya, pada periode 2001-2012, 20% kelompok pendapatan tertinggi telah memperoleh 5,4% tambahan bagian pendapatan dengan mengorbankan 40% kelompok pendapatan termiskin dan 40% kelompok berpenghasilan menengah di mana masing-masing kelompok kehilangan sebesar -4.8% dan -2.8%.

Kotak 1

Koefisien Gini Indonesia yang berada di bawah perkiraan[3]

Apakah ada kemungkinan bahwa ketidaksetaraan yang diukur dengan indikator standar seperti koefisien Gini tidak menggambarkan keadaan sesungguhnya? Ya, dengan berbagai alasan berikut. Pertama, ketimpangan yang diukur dengan menggunakan data pengeluaran daripada pendapatan cenderung lebih rendah, karena kelompok berpenghasilan tinggi biasanya menabung proporsi yang lebih besar dari pendapatan mereka, distribusi pengeluaran untuk konsumsi umumnya lebih merata daripada distribusi pendapatan. Kedua, ketika data yang digunakan untuk menghitung ketimpangan tidak mewakili kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat yaitu golongan kaya.

Idealnya, ketika total konsumsi dari survei rumah tangga diagregatkan, dengan mempertimbangkan beban sampling, agregatnya harus mendekati agregat nasional. Pada kenyataannya, bahkan secara total (bukan menurut komponen pengeluaran), hal ini jarang terjadi. Fakta bahwa agregat dari SUSENAS lebih rendah dari agregat I-O tidak berarti apa-apa untuk distribusi pengeluaran rumahtangga, selama perbedaan dalam komponen pengeluaran lebih kurang dalam besaran yang sama. Namun demikian, hal ini tidak terjadi. Ditemukan, misalnya, bahwa pengeluaran agregat beras dari SUSENAS sesuai dengan pengeluaran agregat beras dari data I-O, sementara pada saat yang sama, perbedaan secara total berada pada tingkat yang tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa perbedaan dalam pengeluaran non-pangan jauh lebih besar daripada perbedaan dalam pengeluaran pangan. Situasi ini akan terkait dengan distribusi pengeluaran karena konsumsi non-pangan lebih tinggi di kalangan kelas berpendapatan tinggi daripada di kalangan kelas berpenghasilan rendah. Oleh karena itu, mereka yang menganggap data nasional lebih akurat akan mengatakan bahwa pengeluaran non-pangan dari survei rumah tangga berada di bawah perkiraan .

Perhitungan dengan menggunakan tabel IO terbaru tahun 2003 dan Susenas 2002 menunjukkan adanya ketidakkonsistenan. Sementara pengeluaran pangan agregat dari SUSENAS lebih rendah dari data IO sebesar 1,7, pengeluaran non-pangan jauh lebih rendah sebesar 3,7. Sementara, pengeluaran non-pangan dihitung dari SUSENAS adalah sekitar

3 Berdasarkan sumber referensi Yusuf (2006)

64%. Sedangkan data nasional menyebutkan sekitar 77%, dan hal ini menunjukkan pola pengeluaran yang sangat berbeda.

Kemungkinan adanya perbedaan ini antara lain karena pengeluaran non-pangan untuk kelompok berpenghasilan tinggi berada di bawah angka sesungguhnya, atau kelompok berpenghasilan tinggi kurang terwakili dalam sampel. Kurang terwakilinya kelompok berpenghasilan tinggi ini dapat disebabkan karena tingkat tidak adanya respons atau bahkan karena kerangka sampling itu sendiri. Dalam situasi seperti ini, ketimpangan pada pengeluaran per kapita, sebagaimana yang diukur misalnya oleh koefisien Gini, akan berada di bawah perkiraan.

Dengan memperkirakan kembali beban sampel dengan menggunakan metode optimasi dan sinkronisasi kedua sumber data, Yusuf (2006) menghitung ulang koefisien Gini Indonesia pada tahun 2003. Hasil yang diperoleh menunjukkan derajat ketimpangan di Indonesia yang sangat jauh di bawah perkiraan. Angka yang berada di bawah perkiraan ini tampaknya tidak signifikan di daerah pedesaan, tetapi substansial di daerah perkotaan. "Faktor Jakarta" sepertinya merupakan sebagian besar penyebab kurang terwakilinya golongan kaya di ibukota negara.

Sebagai contoh, koefisien Gini baru (gabungan semua daerah perkotaan dan pedesaan) adalah 0,59 dibandingkan dengan 0,35, suatu lonjakan sebesar 0,24. Ketika dipecah menjadi ketimpangan perkotaan dan pedesaan ditemukan bahwa besarnya kesalahan perkiraan tersebut relatif sangat rendah di daerah pedesaan daripada di daerah perkotaan. Rasio Gini di daerah pedesaan tidak banyak berubah, sementara di daerah perkotaan terjadi banyak perubahan. Hasil yang ditemukan ini cukup bersifat intuitif, karena jika penyebab kesalahan perkiraan ini adalah kurang terwakilinya golongan yang sangat kaya dalam survei rumah tangga, maka akan sulit untuk menemukan mereka yang super kaya di daerah pedesaan dibandingkan dengan di daerah perkotaan seperti Jakarta. Rincian perhitungan koefisien Gini antar provinsi menunjukkan bahwa besarnya estimasi yang berada di bawah perkiraan ini tertinggi di Jakarta, yaitu sebesar 0,24 poin. Hal ini sekali lagi dapat dijelaskan dan bersifat intuitif karena adanya asumsi bahwa kurangnya keterwakilan kelompok pendapatan tertinggi di ibukota sangat parah. Mengingat temuan ini, koefisien Gini secara keseluruhan, tidak termasuk Jakarta, dihitung untuk mengetahui bagaimana "faktor Jakarta" ikut berkontribusi pada estimasi yang berada di bawah perkiraan dari tingkat ketimpangan di Indonesia. Hasilnya menunjukkan bahwa koefisien Gini baru, tidak termasuk Jakarta, lebih tinggi sebesar 0,9 poin dan bukan 0,24 poin. Koefisien Gini secara keseluruhan di Indonesia (perkotaan dan pedesaan) adalah 0,42 dibandingkan dengan 0,33. Bahkan dengan koefisien Gini sebesar 0,42 (tahun 2003), Indonesia tidak akan lagi berada di kalangan negara dengan kesetaraan tertinggi dan koefisien Gini yang lebih tinggi

dari 0,5 akan menempatkan Indonesia pada golongan negara dengan ketimpangan tertinggi bersama-sama dengan antara lain beberapa negara Amerika Latin seperti Brazil (0,61), negara-negara Afrika seperti Sierra Leone (0,63), atau bahkan negara tetangga, Malaysia (0,50).

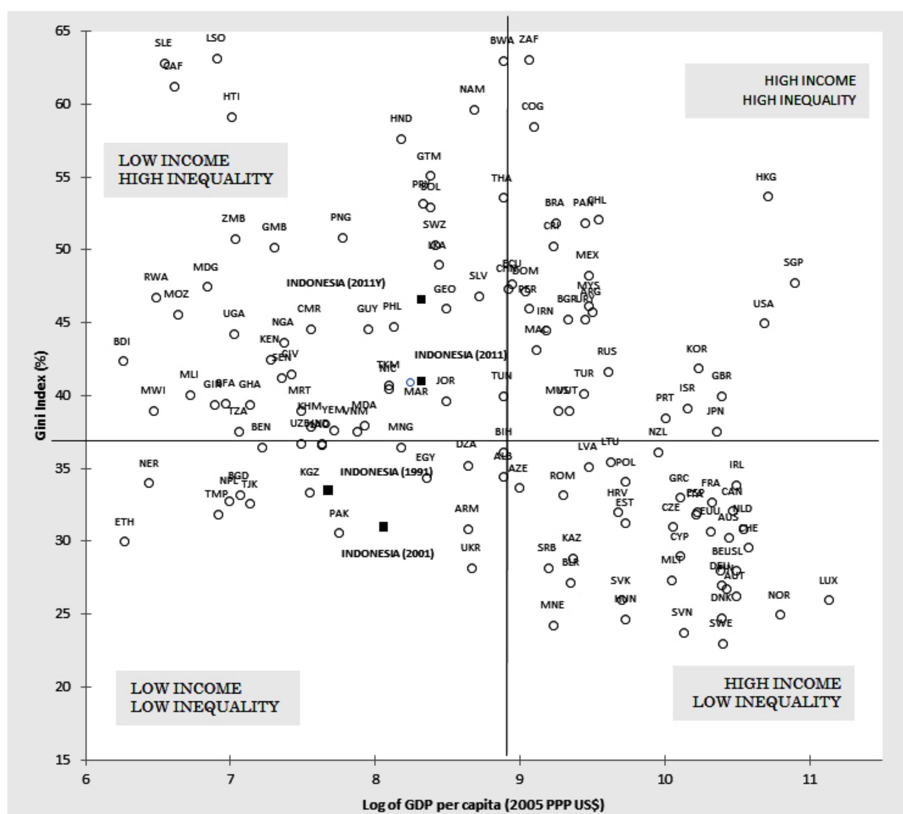
Karena tingkat ketimpangan yang berada di bawah perkiraan, seperti yang tampak pada penjelasan di atas, bukan hanya spekulasi, namun berdasarkan adanya ketidak-konsistenan yang nyata antara dua sumber data, dan menggunakan jenis pendekatan formal, maka hal ini dapat digunakan sebagai indikasi bahwa ketimpangan di Indonesia, khususnya di Jakarta, jauh lebih tinggi dari yang diperkirakan. Hal ini tentunya akan membawa pada implikasi kebijakan yang luas, tetapi yang paling penting, Indonesia belum termasuk dalam kelompok negara-negara yang paling setara.

Pendekatan lain yang dapat dipakai adalah dengan menggunakan data dari informasi masa lalu di mana indikator ketimpangan dihitung berdasarkan pengeluaran maupun pendapatan. Menurut data yang dikumpulkan dalam *World Income Inequality Database*, informasi yang terkait dengan Indonesia tersedia untuk beberapa tahun.

Jika melihat semua negara menurut rasio Gini (gambar di bawah) maka akan tampak bahwa selama periode 2001-2011, Indonesia telah berubah posisi dari negara berpenghasilan rendah dengan ketimpangan rendah (kuadran kiri bawah) menjadi negara berpenghasilan rendah dengan ketimpangan tinggi (kuadran kiri atas). Selanjutnya, ketika mempertimbangkan bahwa ketidaksetaraan diukur dengan pengeluaran dan pendapatan di Indonesia, maka dapat dikatakan bahwa Indonesia bahkan mungkin berada pada posisi lebih tinggi dalam kuadran yang sama (pada gambar 10 diidentifikasi sebagai Indonesia 2011Y).[4]

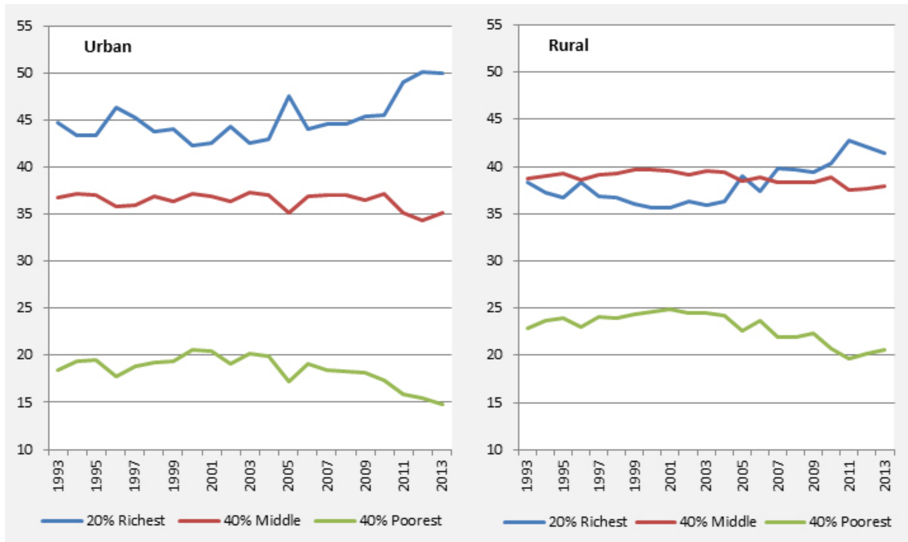
4 Hal ini berdasarkan rasio Gini untuk Indonesia pada tahun 2011 yang disesuaikan dengan perbedaan antara Gini-pengeluaran dan Gini-pendapatan yang perkirakan selama beberapa tahun sejak kedua koefisien Gini diukur.

Gambar 6. Indeks Gini dan pendapatan menurut negara



Sumber: CIA Database

Gambar 7. Pangsa pengeluaran menurut kelompok pendapatan di wilayah perkotaan dan pedesaan (%)



Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan data SUSENAS

Kesenjangan yang melebar yang diukur dengan pangsa pendapatan dari tiga kelompok pendapatan merupakan hal yang umum terjadi di daerah perkotaan dan pedesaan. Salah satu pengamatan di daerah pedesaan layak mendapat perhatian lebih. Pada tahun 1990, pangsa 40% kelompok berpenghasilan menengah adalah 39,3% sedangkan 20% kelompok terkaya adalah 37,1%, sehingga golongan berpendapatan menengah sedikit lebih tinggi daripada yang berpenghasilan tertinggi. Situasi demikian bertahan selama 15 tahun. Namun dari tahun 2007 dan seterusnya, bagian dari 20% rumah tangga terkaya secara konsisten berada di atas 40% rumah tangga berpenghasilan menengah.

Gambar-gambar di atas juga menunjukkan bahwa dari tahun 1990 hingga tahun 2003, pembagian pendapatan 40% rumah tangga termiskin meningkat meskipun berlangsung lambat. Dari tahun 2004 dan seterusnya pembagian pendapatan mereka mulai menurun dan penurunan tersebut berjalan semakin cepat selama tahun-tahun terakhir. Selama periode ini, pembagian pendapatan kelompok 40% termiskin mengalami penurunan sebesar 4%. Hal ini berarti rata-rata 40% rumah tangga termiskin di daerah pedesaan mengalami penurunan pembagian pendapatan mereka sebesar 0,5% setiap tahun.

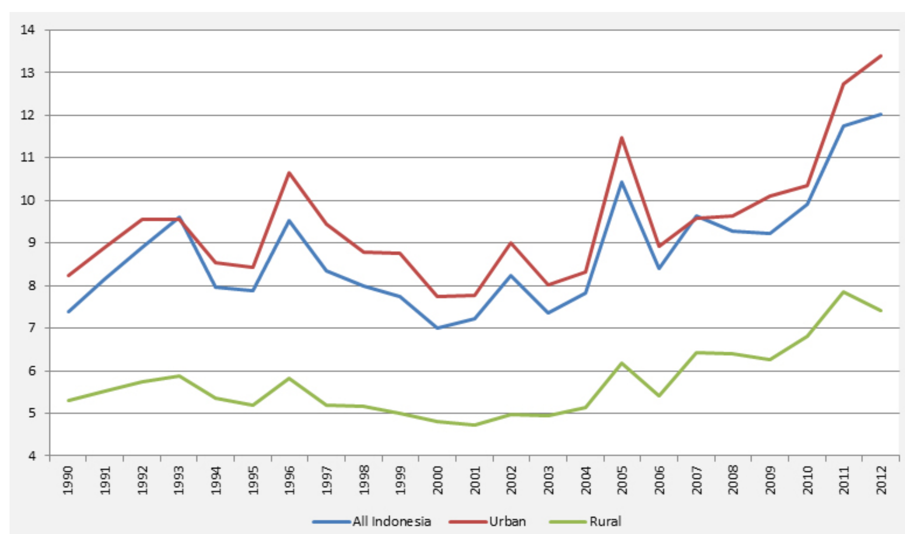
3.4 Rasio pendapatan dari atas ke bawah (Rasio Dipersi Desil)

Rasio dispersi desil (*decile dispersion ratio*) merupakan rasio konsumsi rata-rata (atau pendapatan) dari 10 persen penduduk terkaya terhadap rata-rata konsumsi (atau pendapatan) dari 10 persen penduduk termiskin, atau:

$$D = \frac{y_{10}}{y_1}$$

Simbol y_{10} adalah rata-rata konsumsi per kapita dari 10 desil yaitu kelompok 10 persen terkaya dari penduduk dan y_1 mewakili 0 desil, yaitu kelompok 10 persen termiskin dari penduduk. Gambar di bawah menunjukkan perkembangan rasio dispersi desil di Indonesia.

Gambar 8. Rasio rata-rata pengeluaran dari 10% rumahtangga terkaya terhadap 10% termiskin



Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan data SUSENAS

Rasio dispersi desil adalah rasio pengeluaran rata-rata dari 10% rumah tangga terkaya terhadap 10% rumah tangga termiskin. Gambar tersebut menunjukkan perubahan rasio dispersi desil selama periode tahun 1990-2012 untuk seluruh Indonesia, baik daerah perkotaan maupun daerah pedesaan. Selama periode 1990-2012, rasio dispersi desil cenderung menurun sebelum terjadinya krisis keuangan Asia, semakin menurun selama masa krisis, namun mengalami peningkatan pesat setelah masa krisis hingga tahun 2012.

Trend rasio dispersi desil selama sepuluh tahun terakhir menunjukkan semakin parahnya ketimpangan yang lebih signifikan daripada yang digambarkan oleh koefisien Gini. Misalnya, selama periode 2001-2012, rasio desil untuk seluruh Indonesia naik sebesar 65% atau 0,44 poin setiap tahun. Hal ini merupakan kenaikan sebesar empat kali lipat dari 0,13 poin peningkatan setiap tahun antara tahun 1990 dan 1997. Meningkatnya rasio dispersi desil lebih menonjol di daerah perkotaan dan di pulau Jawa. Di daerah perkotaan kesenjangan antara 10% terkaya dan 10% termiskin selama 2001-2012 melebar sekitar 70%. Kesenjangan antara kelompok pendapatan atas dan bawah juga meningkat tajam di daerah pedesaan, meskipun dengan kecepatan yang lebih lambat dibandingkan di daerah perkotaan.

4. KETIMPANGAN KESEMPATAN

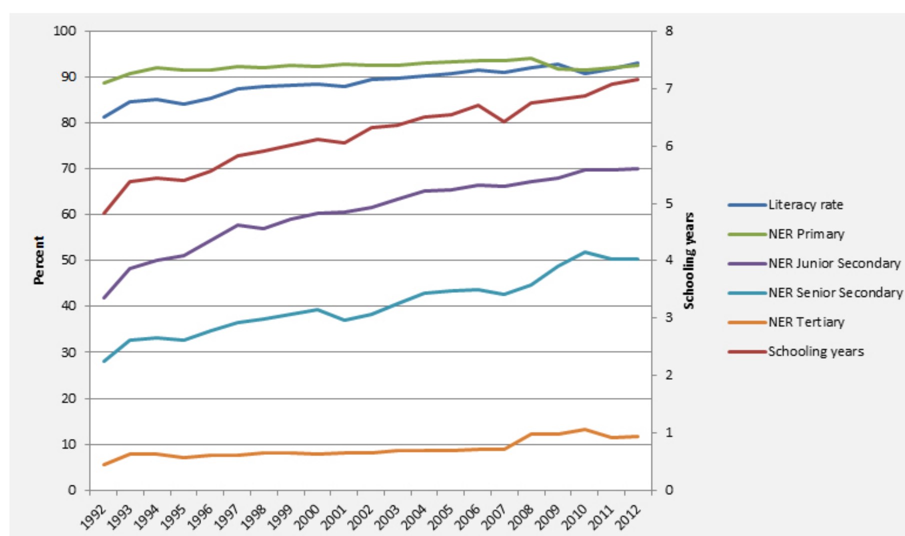
4.1 Pendidikan[5]

Pendidikan merupakan hal yang penting dalam masalah ketimpangan, karena merupakan investasi sumberdaya manusia yang pada gilirannya akan berpengaruh untuk menghasilkan pendapatan. Sementara ketimpangan pendapatan mengakibatkan kesenjangan dalam hasil pendidikan.

Selama dua puluh tahun terakhir, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 8 di bawah ini, indikator hasil pendidikan telah mengalami peningkatan yang cukup cepat, terutama yang terkait dengan tingkat partisipasi murni sekolah di SMP dan SMA, serta jumlah tahun dalam menempuh pendidikan. Tingkat partisipasi murni sekolah untuk pendidikan tinggi relatif stabil hingga terjadi kenaikan yang cukup besar pada akhir tahun 2000-an.

5 Data yang digunakan untuk bagian ini diambil dari Fahmi & Satriatna (2013) dan dapat diperoleh dari www.keberpihakan.org.

Gambar 9. Indikator hasil pendidikan (rata-rata nasional)



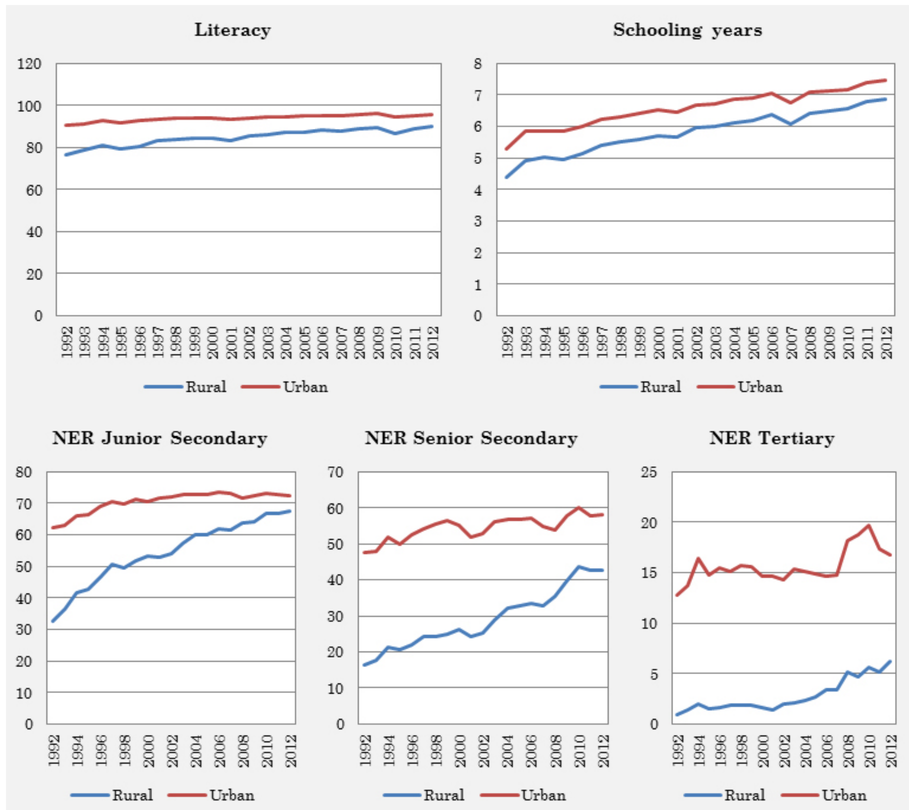
Sumber: www.keberpihakan.org dan Fahmi dan Satriatna (2013)

Angka rata-rata nasional tentu saja dapat menyesatkan karena berbagai alasan. Pertama, rata-rata nasional dapat didorong oleh golongan yang sangat kaya sehingga tidak mencerminkan keadaan nyata dari kaum mayoritas. Pada bagian selanjutnya, indikator-indikator tersebut akan diuraikan ke dalam berbagai kelompok yang berbeda seperti kelompok daerah perkotaan-pedesaan, kelompok jender, dan kelompok 20% termiskin versus 20% terkaya.

4.1.1 Kesenjangan hasil pendidikan antara perkotaan dan pedesaan

Gambar 9 menunjukkan indikator hasil pendidikan yang sama seperti pada Gambar 8, tetapi dipecah menjadi berbagai kelompok rumahtangga perkotaan dan pedesaan. Beberapa poin penting dari gambaran ini adalah sebagai berikut. Pertama, kesenjangan keaksaraan antara di perkotaan dan pedesaan telah membaik meskipun berjalan secara lambat. Kedua, kesenjangan antara perkotaan dan pedesaan dalam hal jumlah tahun dalam menempuh pendidikan tidak banyak berubah. Ketiga, kesenjangan antara partisipasi murni sekolah di perkotaan dan pedesaan untuk tingkat SMP berlangsung sangat cepat. Tidak demikian untuk tingkat SMA, yang terjadi lebih lambat. Kesenjangan antara angka partisipasi murni untuk pendidikan tinggi di perkotaan dan pedesaan semakin berkurang, tetapi masih tergolong tetap tinggi.

Gambar 10. Sejumlah indikator hasil pendidikan menurut daerah perkotaan dan pedesaan

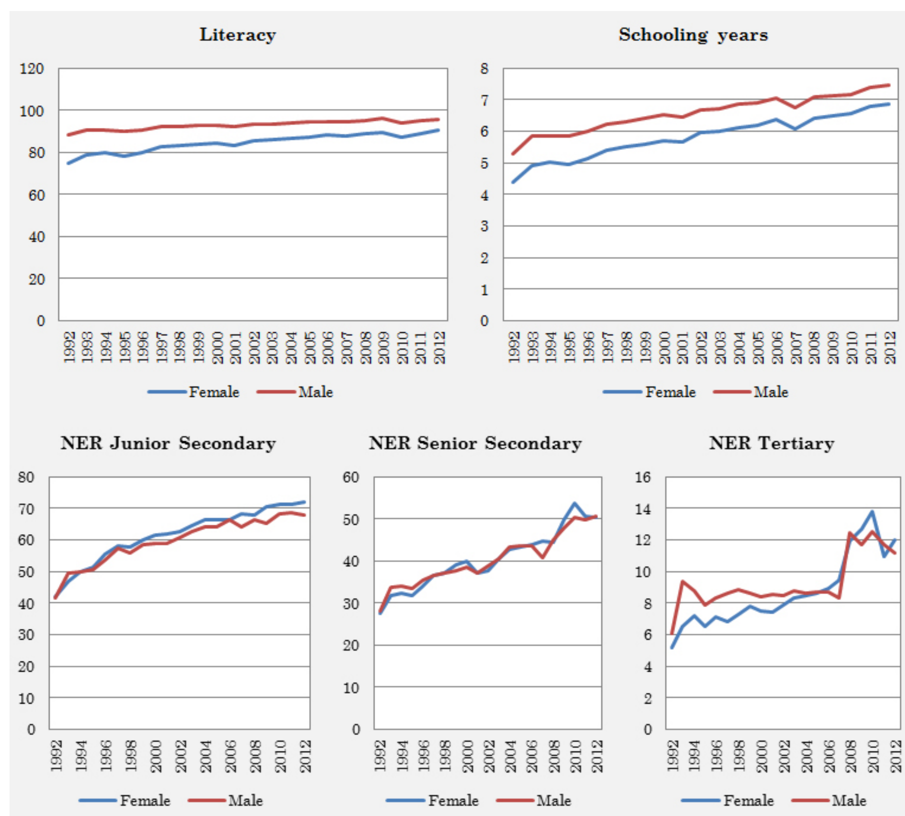


Sumber: www.keberpihakan.org dan Fahmi dan Satriatna (2013)

4.1.2 Kesenjangan hasil pendidikan menurut jender

Gambar 10 menunjukkan indikator hasil pendidikan yang sama seperti pada Gambar 8, tetapi dikelompokkan menurut jenis kelamin (laki-laki dan perempuan). Gambar 10 menunjukkan bahwa masih ada kesenjangan jender dalam hal keaksaraan (literasi) serta jumlah tahun dalam menempuh pendidikan, dan dalam hal jumlah tahun dalam menempuh pendidikan. Kesenjangan yang terjadi sepertinya tidak mengalami penurunan selama bertahun-tahun. Namun demikian, tidak ada kesenjangan jender dalam hal partisipasi sekolah. Tingkat partisipasi sekolah untuk laki-laki dan perempuan meningkat dengan tingkat pertumbuhan yang sama.

Gambar 11. Sejumlah indikator hasil pendidikan menurut jender

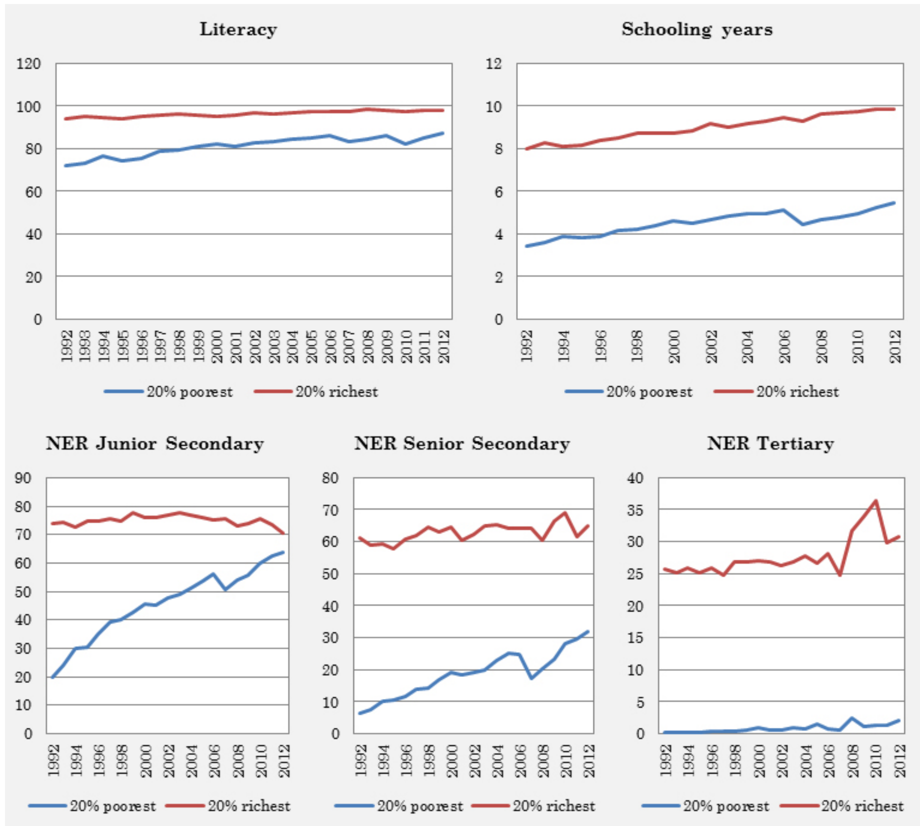


Sumber: www.keberpihakan.org dan Fahmi dan Satriatna (2013)

4.1.3 Kesenjangan hasil pendidikan menurut tingkat pendapatan

Gambar 11 menunjukkan berbagai indikator hasil pendidikan antara rumah tangga yang berada pada posisi 20% di bawah dan 20% di atas. Gambar ini mengindikasikan satu hal penting, yaitu dalam hal angka partisipasi murni untuk pendidikan SMP, di mana terjadi peningkatan signifikan. 20% rumah tangga termiskin telah mengejar ketertinggalannya. Semakin banyak penduduk dari 20% termiskin juga duduk di bangku SMA, namun kesenjangan yang ada tetap besar. Jumlah tahun bersekolah, yaitu salah satu indikator yang paling penting dari hasil pendidikan telah mengalami perbaikan, tetapi tidak ada kecenderungan adanya pengurangan ketimpangan antara 20% rumah tangga termiskin dan 20% terkaya. Bahkan kesenjangan lebih lebar dalam tahun-tahun terakhir. Perlu dicatat bahwa untuk angka partisipasi murni di tingkat pendidikan tinggi, tampaknya ada peningkatan kesenjangan selama tahun-tahun terakhir.

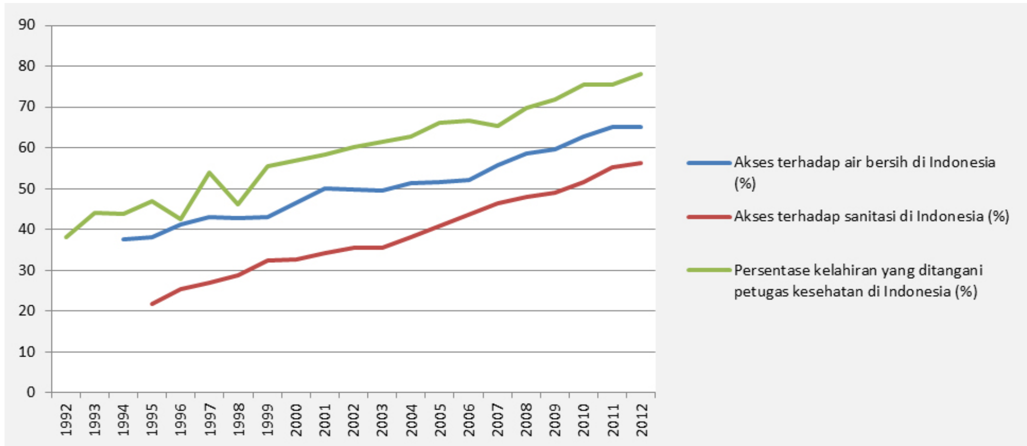
Gambar 12. Sejumlah indikator hasil pendidikan dari 20% rumah tangga termiskin dan 20% terkaya



Sumber: www.keberpihakan.org dan Fahmi dan Satriatna (2013)

4.2. Kesehatan

Gambar13. Sejumlah indikator kesehatan (rata-rata nasional)

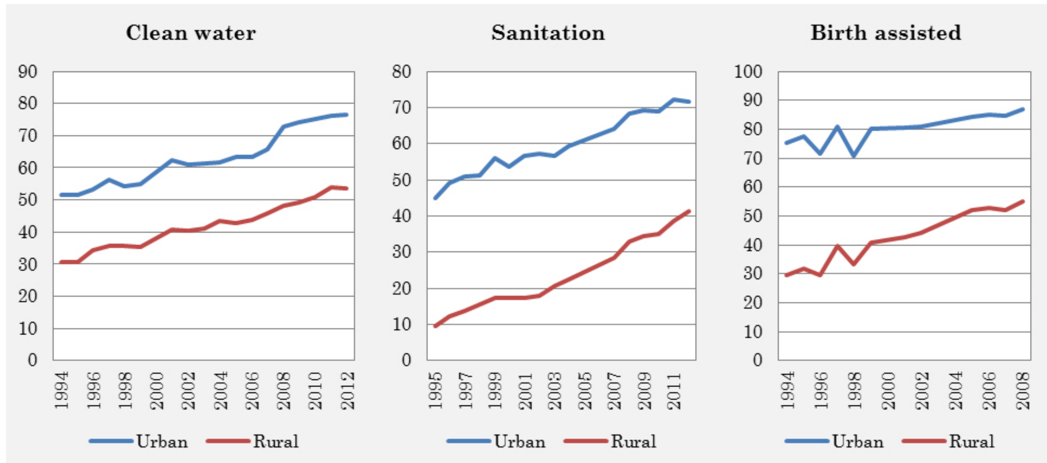


Sumber: www.keberpihakan.org dan Siregar & Pitriyan (2013)

Di tingkat nasional, tiga indikator kesehatan yang ditunjukkan pada Gambar 2 (akses terhadap air bersih, akses terhadap sanitasi, dan kelahiran yang dibantu oleh tenaga kesehatan) telah meningkat dari waktu ke waktu. Hal ini menunjukkan kemajuan yang baik. Namun demikian, sebagaimana terlihat pada Gambar 12, kesenjangan yang besar masih terjadi antara daerah perkotaan dan pedesaan.

4.2.1 Kesenjangan indikator kesehatan antara perkotaan dan pedesaan

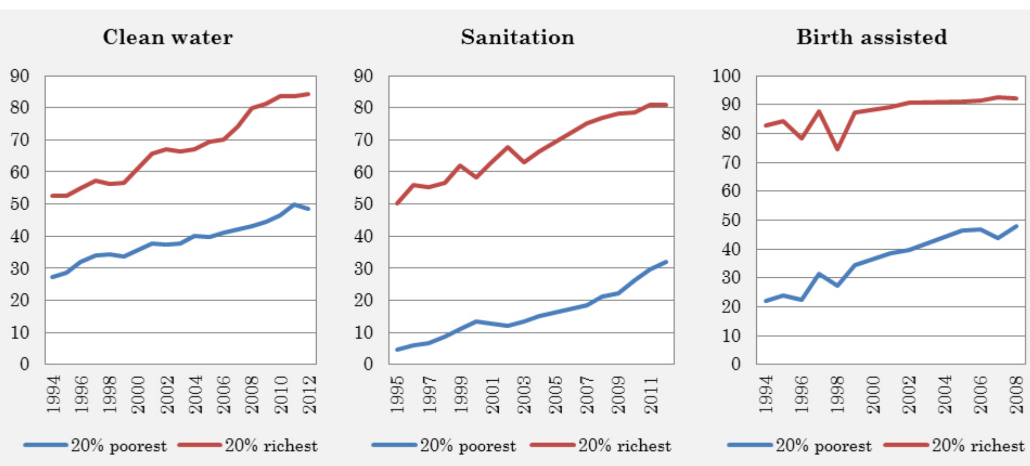
Gambar 14. Sejumlah indikator kesehatan menurut daerah perkotaan dan pedesaan



Sumber: www.keberpihakan.org dan Siregar & Pitriyan (2013)

4.2.2 Ketimpangan indikator kesehatan menurut tingkat pendapatan

Gambar 15. Sejumlah indikator kesehatan menurut 20% rumahtangga termiskin dan 20% terkaya



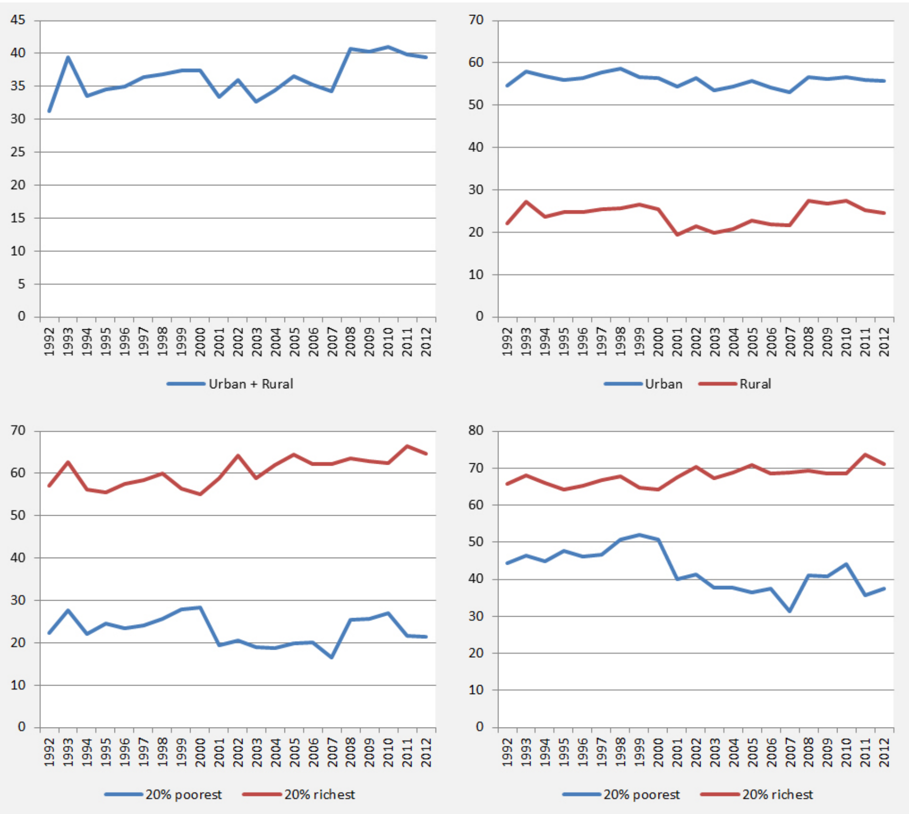
Sumber: www.keberpihakan.org dan Siregar & Pitriyan (2013)

Pada Gambar 14 dapat disimak lebih jelas bahwa peningkatan akses terhadap air bersih lebih cepat untuk 20% rumah tangga terkaya daripada 20% rumah tangga termiskin. Akibatnya, terjadi kesenjangan yang semakin melebar di antara keduanya. Dalam hal sanitasi, kesenjangan tampaknya juga bertahan. Untuk akses terhadap kelahiran yang lebih aman, ada peningkatan sedikit lebih cepat bagi 20% rumah tangga miskin.

4.3. Peluang pasar tenaga kerja

Akses terhadap pasar tenaga kerja formal untuk rata-rata nasional, yang merupakan kunci untuk meningkatkan pendapatan dan mata pencaharian, perlahan-lahan telah mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Namun demikian, perlu dicatat bahwa telah terjadi penurunan akses terhadap pasar tenaga kerja formal oleh 20% rumah tangga di perkotaan selama periode terakhir ini. Akibatnya, kesenjangan secara keseluruhan dalam mengakses pasar tenaga kerja formal antara 20% teratas dan 20% terbawah semakin melebar.

Gambar 16. Akses terhadap pasar tenaga kerja formal (%)



Sumber: Purnagunawan (2013) dan www.keberpihakan.org

5. KESIMPULAN

Jadi, apa kesimpulannya? Untuk menemukan jawabannya, ada baiknya menyimak pertanyaan berikut ini. Apakah kesejahteraan di Indonesia meningkat, sebagaimana yang diukur dengan indikator ekonomi standar seperti pertumbuhan ekonomi atau pendapatan per kapita, sehingga dari waktu ke waktu sudah dapat dirasakan oleh semua? Secara umum, jika kriterianya adalah bahwa hampir semua orang merasakan kemakmuran tersebut melalui peningkatan pendapatan mereka, maka jawabannya adalah 'ya'. Pertumbuhan ekonomi Indonesia selama 20 tahun terakhir relatif tinggi, dan tingkat kemiskinan telah menurun. Hal itu tidak dapat terjadi jika penduduk miskin tidak diuntungkan oleh pertumbuhan ekonomi tersebut. Berdasarkan kriteria ini, maka dapat dikatakan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia masih bersifat inklusif.

Namun demikian, agar proses pembangunan dapat mengurangi kesenjangan dan juga ketimpangan, maka laju peningkatan standar hidup kaum miskin harus lebih cepat daripada kaum yang bukan miskin. Hanya dengan demikian maka pertumbuhan ekonomi akan mengurangi ketimpangan, atau dengan kata lain disebut pertumbuhan yang berpihak pada kaum miskin. Jika kriteria ini yang mendasari, maka jawabannya adalah 'tidak'.

Ketimpangan yang timbul dari hasil pembangunan yang diukur dengan berbagai indikator seperti koefisien Gini, pembagian pendapatan, dan rasio dispersi desil telah memperlihatkkan peningkatan terutama selama 10 tahun terakhir. Besarnya ketimpangan yang semakin melebar ini cukup serius dari waktu ke waktu (mencapai angka tertinggi dalam sejarah) bila dibandingkan dengan negara lain.

Sementara hanya sedikit kemajuan terjadi dalam upaya mengurangi ketimpangan kesempatan. Akses terhadap pasar tenaga kerja formal untuk masyarakat miskin semakin terbatas khususnya di daerah perkotaan. Masyarakat miskin semakin sulit mengakses pekerjaan dengan gaji tinggi di daerah perkotaan. Berbagai indikator juga menunjukkan secara jelas bahwa kesenjangan dalam pendidikan antara kaum miskin dan kaya belum berkurang, terutama dalam kesempatan mengakses pendidikan yang menjamin kehidupan yang lebih baik seperti pendidikan tinggi. Dari segi kesehatan, situasi yang serupa juga terjadi. Akses terhadap air bersih mengalami peningkatan yang lebih cepat untuk rumah tangga berpenghasilan tinggi, lebih lambat untuk rumah tangga yang pendapatan rendah, sehingga mustahil untuk mengurangi kesenjangan yang ada. Ketidaksetaraan kesempatan merupakan faktor mendasar terjadinya ketimpangan pendapatan dan hasil pembangunan.

Maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia sedang menghadapi satu tantangan pembangunan terbesar, yakni ketimpangan yang semakin parah di berbagai bidang, saat ini dan tahun-tahun mendatang. Hal ini merupakan salah satu tantangan terberat, karena solusi untuk masalah ini tidak segamblang jalan keluar untuk tantangan lain seperti masalah kemiskinan. Mengurangi ketimpangan harus melibatkan keputusan yang bersifat lebih kolektif dan komprehensif tentang bagaimana bangsa ini mengalokasikan sumberdaya di kalangan berbagai kelompok. Sejauh mana ketimpangan dianggap sebagai masalah serius juga perlu segera dipikirkan dan dirumuskan. Untuk itu, proses politik menjadi hal yang sangat penting.

Dari sudut pandang penelitian, hingga saat ini belum ada jawaban yang jelas tentang apa yang menjadi penyebab semakin parahnya ketimpangan yang saat ini dan bagaimana cara menanganinya. Akhirnya, pihak-pihak terkait seyogianya menjadikan masalah ini sebagai agenda penelitian yang penting di masa yang akan datang. ■

REFERENSI

Alisjahbana, A., Yusuf, A., Chotib, Yasin, M., & Soeprobo, T. (2003). Understanding the Determinants and Consequences of Income Inequality in Indonesia. Bangkok, East Asian Development Network (EADN).

Cobham, Alex, dan Andy Sumner. "PUTTING THE GINI BACK IN THE BOTTLE?." The Palma'as a policy-relevant measure of inequality. Tersedia [online] di: http://www. kcl. ac. uk/aboutkings/worldwide/initiatives/global/intdev/people/Sumner/Cobham-Sumner-15Maret2013. pdf (2013).

Fahmi, Mohamad & Ben Satriatna, (2013). "Development in Education Sector: Are the Poor Catching Up?," Working Papers in Economics and Development Studies (WoPEDS) 201315, Fakultas Ekonomi, Universitas Padjadjaran, direvisi Juli 2013.

Palma, J.G., 2006, 'Globalizing inequality: 'Centrifugal' and 'centripetal' forces at work' DESA Working Paper 35, New York: UN Department of Economic and Social Affairs.

Palma, J.G., 2011, 'Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the 'Inverted-U': The share of the rich is what it's all about', Cambridge Working Papers in Economics 1111, Cambridge: University of Cambridge Department of Economics (kemudian diterbitkan di Development and Change, 42, 1, 87-153)

Pipit Pitriyan & Adiatma Y.M Siregar, 2013."Health inequity in Indonesia: is it declining?,"Working Papers in Economics and Development Studies (WoPEDS) 201316, Fakultas Ekonomi, Universitas Padjadjaran, direvisi Juli 2013.

Yusuf, Arief Anshory (2006) "On the re-assessment of inequality in Indonesia: household survey or national account?" Working Papers in Economics and Development Studies (WoPEDS) 200605, Fakultas Ekonomi, Universitas Padjadjaran, direvisi Agustus 2006.

Yusuf, Arief Anshory & Irlan A. Rum (2013), Living beyond $2 a day: How Indonesia has progressed, Working Papers in Economics and Development Studies (WoPEDS) 2013XX, Fakultas Ekonomi, Universitas Padjadjaran.

Yusuf, Arief Anshory, Andrew Sumner & Irlan A. Rum (2013), Long-run evolution of inequality in Indonesia, (WoPEDS) 2013XX, Fakultas Ekonomi, Universitas Padjadjaran.

(Footnotes)

1 Berdasarkan sumber referensi Yusuf (2006)

2 Hal ini berdasarkan rasio Gini untuk Indonesia pada tahun 2011 yang disesuaikan dengan perbedaan antara Gini-pengeluaran dan Gini-pendapatan yang perkirakan selama beberapa tahun sejak kedua koefisien Gini diukur.

3 Sumber: CIA Database

- halaman ini sengaja dikosongkan -

KETIMPANGAN, SEBUAH TELAAH SISI GELAP PEMBANGUNAN DI INDONESIA

Herjuno Ndaru Kinasih

RINGKASAN

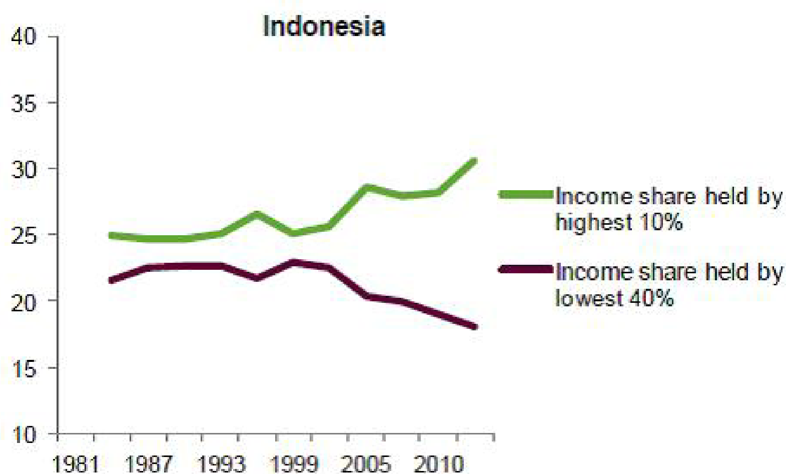
Ketimpangan di Indonesia dilaporkan meningkat, ditandai dengan melonjaknya Indeks Gini di Indonesia sejak 2004. Saat ini, indeks Gini di Indonesia tahun 2013 dilaporkan mencapai 0,42. Angka ini merupakan angka Indeks Gini tertinggi sejak 1960-an. Tingginya ketimpangan ini disebabkan oleh dua faktor utama, yakni faktor kebijakan ekonomi dan faktor institusional. Kebijakan ekonomi yang mendukung dualisme ekonomi, kebijakan pertanian yang lebih mendorong korporasi, dan kegagalan transformasi struktural mendorong ketimpangan tersebut. Selain itu, institusi yang bias, korup, dan didominasi oleh oligarki kekuasaan, juga mendorong ketimpangan. Di Indonesia, kasus impor sapi menjadi salah satu contoh yang dipaparkan dalam penelitian ini untuk melihat bagaimana faktor institusi mempengaruhi ketimpangan. Untuk mengurangi ketimpangan, beberapa rekomendasi penelitian ini adalah mengupayakan keseteraan, baik yang dilakukan melalui redistribusi aset, redistribusi tanah, maupun redistribusi pendapatan dengan pajak. Kedua, pemerintah harus melakukan penguatan kebijakan sosial yang memungkinkan warga meraih tingkat *well-being* yang kebih baik. Ketiga, pemerintah perlu melakukan upaya pemberdayaan yang lebih sistematis terhadap kelompok miskin dan komunitas lokal. Upaya mengurangi ketimpangan juga harus dilakukan dengan menggunakan pendekatan sektoral, yakni memberikan perhatian khusus pada sektor pertanian, terutama dalam merespon transformasi struktural di sektor pertanian.

"Human development is the end - economic growth a means. So, the purpose of growth should be enrich people's lives. Bur far too often it does not. The recent decades show all to clearly that there is no automatic link between growth and development. And even when links are established, they may gradually be eroded...." (United Nations Development Programme)

Kutipan laporan United National Development Programme (UNDP) tahun 1996 tersebut mencerminkan bagaimana pertumbuhan ekonomi dunia gagal diterjemahkan ke dalam kebijakan-kebijakan sosial-ekonomi yang mampu mengangkat kesejahteraan dan *dignity* warga miskin dan marjinal. Dalam laporan tersebut, UNDP melihat pertumbuhan ekonomi dalam kapitalisme global yang marak dijalankan di banyak negara bercorak lima hal, yakni *jobless, voiceless, futureless, rootless,* dan *ruthless.* (UNDP, 1996). Laporan UNDP tersebut menyoroti mengenai ketimpangan di antara negara-negara di dunia, di mana di tahun tersebut 20% orang termiskin di dunia menurun pendapatannya dari 2,3% dari total pendapatan penduduk dunia menjadi hanya 1,4% dari tahun 1960 ke tahun 1996. Sebaliknya, 20% persen orang terkaya di dunia menguasai pendapatan dari 70% di tahun 1960-an, dan meningkat menjadi 85% pendapatan penduduk dunia di tahun 1996. Angka ini, di tahun 1996, menimbulkan senjang kaya dan miskin yang makin tinggi sebanyak 30 : 1, meningkat dari 30 tahun sebelumnya sebanyak 61 : 1 di tahun 1960-an (UNDP, 1996).

Bagaimana dengan pembangunan di era sekarang ini? Di bulan November 2013 lalu, World Economic Forum (WEF) meluncurkan *Outlook on the Global Agenda* yang memeringkat kesenjangan pendapatan, yang ke depan kecenderungannya semakin melebar dan berisiko. Kecenderungan tersebut tak hanya dilaporkan oleh WEF, namun juga oleh organisasi kemanusiaan internasional dan akademisi. Menurut Oxfam, sebuah lembaga kemanusiaan internasional, dalam setahun terakhir hanya 210 orang telah menjadi miliarder di dunia, bersama dengan 1.436 orang lain dengan pendapatan sebesar 5,4 triliun dollar per tahun. Kekayaan 1 persen orang terkaya di dunia mencapai 110 triliun dollar. Jumlah kekayaan ini 65 kali lipat dari keseluruhan kesejahteraan dari separuh terbawah penduduk dunia. Bagaimana dengan kondisi di Indonesia? Menurut laporan Oxfam, kesenjangan di Indonesia juga semakin meningkat dari tahun ke tahun. Hal ini dapat dilihat pada grafik di bawah ini.

Grafik 1 : Ketimpangan di Indonesia berdasarkan Pendapatan



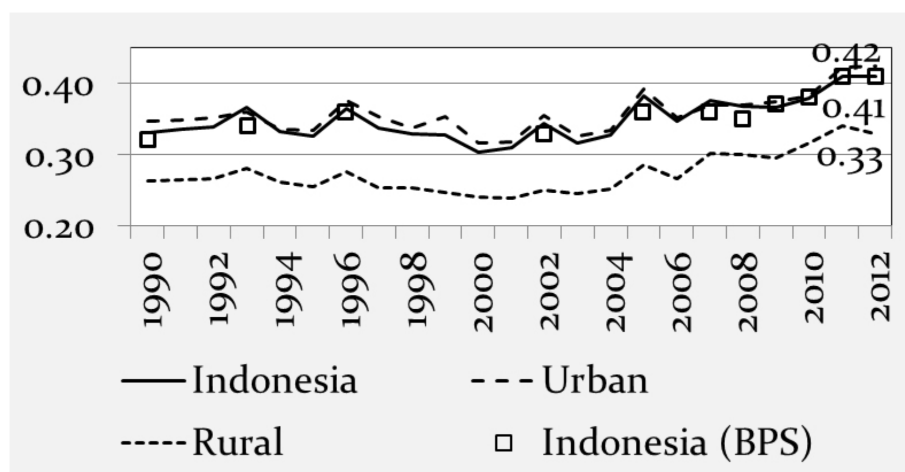
Sumber : Oxfam, 2013

Grafik di atas memperlihatkan kesenjangan di Indonesia terlihat meningkat, terutama setelah tahun 1999, di mana kesenjangan di antara 10 persen warga terkaya dengan 40% warga termiskin mengalami peningkatan, karena *share* pendapatan 40 persen warga termiskin menurun drastis dibandingkan dengan *share* kekayaaan 10 persen warga terkaya di Indonesia.

Sementara itu, jurnal *Asian Economic Policy Review* juga melaporkan *trend* ketimpangan di Asia Timur, termasuk Indonesia. Hal Hill (2008) menulis, di Indonesia pertumbuhan ekonomi lebih dinikmati oleh mereka yang tinggal di daerah pertumbuhan. Sementara itu, daerah yang terabaikan dari pusat pertumbuhan kecenderungannya tertinggal, muncul daerah baru yang lebih sejahtera, seperti Kalimantan Timur dan Riau. Sedangkan di Papua dan Nusa Tenggara masih tertinggal, salah satunya dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di kawasan tersebut yang sangat rendah.

Bagaimana dengan Indeks Gini? Salah satu indikator standar ketimpangan ekonomi adalah koefisien Gini. Nilainya antara 0 dan 1, semakin mendekati 1 semakin timpang dan sebaliknya. Baru-baru ini BPS merilis data koefisien Gini untuk tahun 2012 sebesar 0.42, naik dari tahun 2011 sebesar 0,41. Sepanjang sejarah, baru pertama kalinya koefisien Gini kita menembus angka 0,4. Indeks Gini Indonesia dilaporkan semakin meningkat tajam. Di perkotaan, Indeks Gini di Indonesia angkanya lebih besar daripada Indeks Gini di pedesaan.

Grafik 2 : Indeks Gini Indonesia 1999-2012



Sumber : Arief Anshory Yusuf, 2014

Pembangunan ekonomi yang bercorak kapitalisme dianggap tak menyediakan ruang bagi warga miskin dan marjinal untuk bergabung dalam keriuhan pertumbuhan. Saat ini, pertumbuhan ekonomi global di tahun 2013 sebesar 2,9%, dan di Asia Pasifik pertumbuhan ekonomi dilaporkan terjadi sebesar 6,9%. Di Indonesia, pertumbuhan ekonomi di tahun 2013 mencapai 6,2% dan angka ini merupakan salah satu yang tertinggi di Asia Tenggara.

Indikator-indikator pertumbuhan lainnya juga terlihat positif. Investasi Indonesia mengalami peningkatan lebih dari 50% dari tahun 2009 hingga tahun 2012. Pendapatan negara dari pajak dan non-pajak juga meningkat. International Monetary Fund (IMF) (2011) memprediksikan bahwa Indonesia akan menjadi salah satu kekuatan ekonomi dunia, di mana pada tahun 2050 *share* ekonomi Indonesia akan mencapai USD 7 triliun, dan berada pada peringkat 7 dunia setelah China, Amerika Serikat, India, Brazil, Mexico dan Rusia. Price Waterhouse Coopers (2013), salah satu lembaga konsultan riset ekonomi, ikut memprediksi bahwa pada tahun 2050 Indonesia akan menjadi ekonomi terbesar ke 8 dunia, dengan ukuran ekonomi sebesar USD 6,3 triliun.World Bank (2011) memperkirakan bahwa hingga 2025, Indonesia akan menjadi satu dari 6 negara yang mempunyai kontribusi terbesar bagi pertumbuhan ekonomi dunia.

Apa maknanya bagi pembangunan manusia? Di Indonesia, menurut catatan Badan Pusat Statistik dan Bank Dunia, angka kemiskinan memang menurun dari tahun ke tahun. Mengikuti standar Bank Dunia, kategori masyarakat miskin di Indonesia mencapai 15,4% di tahun 2008, menurun

menjadi 14,2% di tahun 2009, menurun lagi menjadi 13,3% di tahun 2010, di tahun 2011 angka kemiskinan adalah sekitar 12,5%, dan di tahun 2012 jumlah penduduk yang dikategorikan miskin oleh Bank Dunia adalah sebesar 12%. Kebalikannya, kesenjangan justru melebar, Indeks Gini di Indonesia semakin lebar. Kesenjangan ini tidak hanya kontras dibandingkan dengan kenaikan angka kemiskinan, namun yang lebih susbtansial, ketimpangan ini kontras dengan naiknya GDP di Indonesia yang kecenderunganya selalu naik.

Selain Gini *income*, ada faktor lain yang juga penting untuk dijadikan referensi dan alat ukur dalam menganalisis ketimpangan, yaitu Gini *wealth* (kekayaan) dan Gini tanah (kepemilikan tanah). Kekayaan berperan penting bagi seseorang untuk mendapatkan *income*. Menurut Hernando De Soto (2003), segala jenis aset merupakan modal yang bisa dimanfaatkan untuk mendapatkan *income*. Dalam konteks ini, ketimpangan aset bisa dijadikan indikasi potensi ketimpangan dalam jangka panjang.

Menurut penelitian Rand Institute (1997), sekitar 1% orang terkaya Indonesia menguasai 28,7% total aset, sedangkan 5% dan 10% terkaya mempunyai 56% dan 65,4% aset. Aset yang dikuasai oleh 10% orang terkaya di Indonesia (65,4%) jauh di atas proporsi pendapatan mereka sebesar 30%. Terkait dengan hal ini, Indonesia berada pada posisi 17 negara paling timpang berdasarkan Gini *wealth*, dari total 150 negara yang disurvei (Davies, 2009). Apa makna penelitian Davies ini? Davies (2009) memperkirakan bahwa pemusatan penguasaan aset tersebut mengindikasikan buruknya kualitas layanan dan barang publik, misalnya *healthcare services,* transportasi publik, atau *public space* serta berkurangnya sumberdaya yang bisa dinikmati bersama, misalnya air atau kualitas udara.

Di balik angka tersebut, terdapat ketimpangan penguasaan aset dan penguasaan tanah yang perlu mendapatkan perhatian khusus dalam kebijakan di Indonesia. Di Indonesia, wacana untuk redistribusi aset dan redistribusi tanah (*land reform*) masih relatif sulit dilakukan, meskipun pemerintah telah berkomitmen untuk melaksanakan reformasi pertanian, di awal kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono.

Salah satu hal yang bisa menjadi indikator mencermati penurunan ketimpangan adalah perbaikan layanan sosial dan pembangunan manusia. Data dari UNDP pada tahun 2013, peringkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia menempati posisi 121, suatu angka termasuk yang menengah di Asia Tenggara. Negara-negara tetangga seperti Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia, Thailand, dan Filipina mempunyai IPM yang lebih baik. Sementara IPM Indonesia masih di atas Vietnam, Kamboja, Laos, dan Myanmar. Jika dibandingkan dengan data pertumbuhan ekonomi di ASEAN, pertumbuhan ekonomi Indonesia merupakan salah satu yang tertinggi di ASEAN. Akan

tetapi, pertumbuhan angka IPM Indonesia, jika dibandingkan, tidak sepesat pertumbuhan ekonomi, misalnya dengan Filipina atau Brunei Darussalam yang angka IPM-nya selalu jauh di atas Indonesia tetapi angka pertumbuhan ekonominya tak secepat Indonesia. Pertumbuhan ekonomi Indonesia dari tahun 2009 sampai 2012 selalu di atas 6% per tahun, sementara pertumbuhan ekonomi di negara ASEAN lain, misalnya Filipina, baru melonjak di atas 6% setelah tahun 2013.

Dalam bukunya, *The Spirit Level*, Wilkinson dan Pickett (2010) menunjukkan hubungan erat antara ketimpangan dengan kualitas hidup atau *well-being* suatu bangsa. Lebih lanjut mereka mengatakan bahwa kohesi masyarakat yang melemah adalah salah satu dampak dari ketimpangan dalam masyarakat. Secara lebih rinci, penurunan *well-being* suatu bangsa dapat terganggu oleh konflik sosial, meningkatnya tindakan kriminal, penurunan tingkat kebahagian, penurunan tingkat kesehatan, hilangnya *social trust*, dan munculnya ketidakstabilan politik. Artinya, ketimpangan sosial dan ketimpangan pendapatan bukan hanya merupakan permasalahan ekonomi, namun juga persoalan keamanan dan ketahanan masyarakat.

FAKTOR KEBIJAKAN EKONOMI

Secara historis, karena kolonialisme, dalam struktur perekonomian Indonesia, terdapat kesenjangan antara sektor informal dan sektor formal (Hill, 2008), atau yang disebut dengan fenomena dualisme ekonomi. Kesenjangan antara sektor formal dan informal ini mengakibatkan sektor informal mengalami eksklusi dalam pembangunan ekonomi. Eksklusi tersebut membuat sektor formal tumbuh tanpa disertai dengan transformasi gradual sektor pertanian ke agroindustri. Sektor pertanian dinilai gagal mentransformasikan ke arah pertanian yang bernilai tambah (Wickramasinghe et.all, 2012). Akibatnya petani terjebak dalam lingkaran produktivitas yang rendah. Ini bisa diamati dari besarnya serapan tenaga kerja di sektor pertanian, namun kontribusi sektor pertanian terhadap PDB yang rendah. Menurut data Kementrian Pertanian tahun 2012, kontribusi sektor pertanian (termasuk sub-sektor perkebunan yang mencakup sawit, karet, kakao, dan lain-lain) hanya sebesar 15,14% dari PDB dengan angka serapan tenaga kerja mencapai 39% penduduk Indonesia. Menurut penelitian UNESCAP, salah satu hal yang bisa menandai rendahnya aktivitas bernilai tambah tinggi di pertanian adalah rendahnya kredit di sektor pertanian yang dilaporkan hanya sebanyak 6% dari semua kredit yang diberikan oleh perbankan pada tahun 2012 (Siregar dalam Wickramasinghe et.all, 2012).

Karena ekonomi yang tumbuh tidak berbasis ekonomi lokal, maka beberapa pengamat, seperti dari LIPI, BPPT, dan juga ITB, memperkirakan

Indonesia akan menghadapi ancaman de-industrialisasi (http://www.technology-indonesia.com/ict/layanan-informasi/106-indonesia-mengalami-de-industrialisasi dan Kompas, 22 Desember 2010). De-industrialisasi ini disebabkan oleh penurunan daya saing sektor industri yang diikuti oleh penurunan kontribusi pertanian terhadap GDP.

Dalam sektor pertanian, investasi di sektor pertanian secara kuantitatif meningkat. Pada 2008, menurut Kementrian Pertanian, total nilai Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) mencapai Rp1,18 triliun. Sementara pada 2012 naik menjadi Rp9,63 triliun dam Penanaman Modal Asing (PMA) dari USD147 juta pada 2008 menjadi USD1,271 miliar pada 2012 (Koran Sindo, 28 Agustus 2013).

Apa dampaknya bagi petani? Jika investasi sektor pertanian meningkat, justru angka Nilai Tukar Petani terus menurun. Nilai Tukar Petani adalah rasio antara indeks harga yang diterima petani dengan indeks harga yang dibayar petani yang dinyatakan dalam persentase. Secara konsepsional NTP adalah pengukur kemampuan tukar barang-barang (produk) pertanian yang dihasilkan petani dengan barang atau jasa yang diperlukan untuk konsumsi rumah tangga dan keperluan dalam menghasilkan produk pertanian.

Secara nasional, Nilai Tukar Petani pada tahun 2014 adalah 101,95. Artinya, ketika petani mengeluarkan ongkos sebesar Rp.100.000,00, maka terdapat keuntungan sebesar Rp.1.950,00. Marjin keuntungan petani hanya 2% saja dari semua ongkos produksi. Angka yang lebih rendah diterima oleh petani tanaman pangan dengan NTP sebesar 99,88. Artinya, setiap petani mengeluarkan ongkos produksi sebesar Rp.100.000,00, terdapat kerugian sebesar Rp.120,00. Angka yang berbeda didapat oleh Petani Hortikultura dan Petani Perkebunan Rakyat. Berikut adalah data selengkapnya data NTP per sub-sektor pertanian dari tahun 2011-2014.

Tabel 1 : Nilai Tukar Petani nasional per tahun per sub sektor

Tahun / Subsektor	2011	2012	2013	2014
Umum	**105,75**	**105,87**	**101,96**	**101,95**
Tanaman Pangan	105,39	106,27	100,24	99,88
Hortikultura	109,00	108,57	101,53	101,78
Perkebunan	107,20	105,19	100,88	101,11
Peternakan	101,02	101,61	105,79	105,76

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2014

Dari data di atas dapat disimak bahwa secara umum, Nilai Tukar Petani kita mengalami penurunan, meskipun pada tahun 2012 realisasi investasi meningkat. Bahkan, di sektor tanaman pangan petani merugi dan berdasarkan perhitungan NTP tidak mendapatkan keuntungan pada tahun 2014. Sementara NTP untuk sub-sektor tanaman pangan, hortikultura, dan perkebunan menurun, namun sebaliknya NTP untuk sub-sektor peternakan meningkat. Secara regional, BPS menyebutkan bahwa banyak daerah di Indonesia mempunyai Nilai Tukar Petani di bawah 100 pada tahun 2014 ini. Artinya, dalam kondisi tersebut petani merugi karena input produksi tak seimbang dengan input penghasilan mereka. Provinsi yang NTP–nya negatif meliputi: Aceh, Sumatra Utara, Riau, Jambi, Bengkulu, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Maluku, Papua Barat, dan Papua. Sementara itu, provinsi yang NTP-nya paling tinggi adalah Banten dan Sulawesi Selatan (NTP Banten 2014 sebesar 105,00 dan Sulawesi Selatan sebesar 104,98). Daerah yang nilai NTP-nya paling rendah adalah Kalimantan Barat, yakni sebesar 96,62.

Terkait dengan investasi sektor pertanian yang meningkat, hal yang sering disorot dalam soal ketimpangan adalah kebijakan yang mengarah pada korporatisme. Korporatisme adalah kebijakan industri yang lebih mendahulukan kesempatan kepada pemain-pemain besar dibanding aktor-aktor non korporasi dan aktor kecil lainnya. Berbagai kajian, misalnya kajian UNDESA (2014), memperlihatkan bahwa korporatisme telah menjadi arus utama dalam kebijakan pertanian di berbagai negara, yakni Swiss, China, dan Austria. Negara-negara ini melakukan modernisasi sektor pertanian dengan cara mengundang korporasi sebelum memajukan petani kecil. Pola korporatisme ini juga muncul di berbagai negara dengan pola *contract farming.* Indonesia telah menerapkan pola *contract farming* selama bertahun-tahun. Dalam temuan Tambunan (2012), model bisnis *contract farming* tidak memberdayakan petani, meskipun dari sisi relasi usaha, produk dari petani yang mengikuti skema tersebut dibeli oleh perusahaan. Namun, dalam beberapa kasus, misalnya kasus *contract farming* petani sapi Nestle di Kanjuruan, Jawa Timur, harga yang diterapkan oleh Industri Pengolahan Susu (IPS), termasuk Nestle di dalamnya, tidak memberlakukan harga yang adil dan wajar bagi petani sapi. Kasus *contract farming* lain yang juga mencuat adalah kontrak karya antara petani jagung di Jawa Timur dengan Pioneer, perusahaan produsen benih jagung. Dalam kontrak usaha tersebut, petani yang membeli benih dari perusahaan bermasalah secara hukum ketika hendak mengembangkan benih jagung varietas lokal kreasi petani lokal. Ada 17 masalah hukum yang menimpa petani jagung Jawa Timur ketika menciptakan benih lokal kreasi petani tersebut.

Korporatisme ini diyakini menjadi salah satu penyebab ketimpangan, khususnya untuk petani, pekebun, dan nelayan yang hidup dari hasil komoditas tersebut. Dalam studi Alderson berjudul *Globalization and The Great U Turn*, korporatisme menjadi salah satu faktor terkait faktor institusional yang menyebabkan ketimpangan pendapatan di 16 negara anggota OECD. Dalam studi tersebut ditemukan bahwa ketimpangan pendapatan di 16 negara OECD tersebut mengakibatkan ketimpangan pengaturan gaji, turunnya partisipasi sekolah, dan naiknya persentase buruh perempuan.

Ketimpangan ini yang membuat relasi antar aktor perlu direspon untuk mengurangi ketimpangan. Kebijakan industri dan perdagangan yang berpihak pada *small-scale farmers* perlu ditindaklanjuti dan direalisasikan di berbagai sub-sektor. Kebijakan kemitraan yang lebih adil antara korporasi dan petani perlu ditelaah lagi untuk bisa menemukan pola kemitraan yang seimbang.

Ketimpangan dalam sektor ekonomi riil juga tercermin dari banyaknya konflik antara perusahaan dengan komunitas lokal. Studi Prayogo tahun 2010 mencatat sejumlah kejadian yang melibatkan industri tambang selama selang 1998-2003, antara lain konflik dengan perusahaan Kaltim Prima Coal, Unocal, Kideco Jaya Agung, Kelian Equatorial Mining, Tinto Harum, Indomuro Kencana, Expans Tomori Sulawesi, Permata Karya Graha Sakti, Meares Soputan Mining, Prima Lestari, Pulau Indah Teknik, Inco, Newmont Minahasa Raya, Newmont Nusa Tenggara, Freeport Indonesia, Newcrest Halmahera, serta Exxon Mobil di Aceh. Kasus yang marak secara nasional adalah kasus dugaan pencemaran pada Newmont Minahasa Raya di Sulut, serta awal tahun 2006 terjadi pada Freeport Indonesia di Papua dan pada Newmont Nusa Tenggara di Sumbawa. Hasil penelitian antara tahun 1999-2003, menemukan fenomena yang sama pada perusahaan Unocal, BP, BHP-Arutmin, Newmont Sumbawa, Banpu, dan KPC, Banpu dan Berau Coal (Prayogo, 2010).

Kebijakan perbankan yang tidak inklusif juga membuat ketimpangan semakin nyata. Perbankan di Indonesia dilaporkan lebih mengutamakan *Net Interest Margin* yang tinggi (di atas 5% per tahun) dibandingkan serapan kredit untuk UMKM. Dampak bagi konsumen perbankan dan produsen-produsen mikro dan kecil dari operasi perbankan yang tidak mengutamakan serapan kredit untuk UMKM, khususnya usaha mikro, adalah ketidakpastian yang diterima dan tidak berkualitasnya fungsi intermediasi bank bagi sektor usaha lokal di Indonesia. Tidak berkualitasnya fungsi intermediasi tersebut adalah bahwa perbankan telah menerapkan bunga yang tinggi bagi pinjaman terhadap sektor ekonomi rakyat yakni Usaha Mikro dan Kecil. Bunga perbankan untuk sektor ekonomi rakyat yang diterapkan oleh swasta dapat mencapai 93,5% dari total pinjaman dengan masa pengembalian selama tiga tahun. Bunga ini

melebihi ketentuan Bank Indonesia. Akan tetapi, ekspansi yang dilakukan oleh bank di Indonesia adalah pertumbuhan pendapatan dari bunga dan *Net Interest Margin* (NIM) yang tinggi. NIM rata-rata Indonesia lebih tinggi dari NIM negara ASEAN lainnya, misalnya Malaysia dan Singapura. Gaji eksekutif perbankan di Indonesia pun dilaporkan lebih tinggi daripada gaji eksekutif perbankan negara lain di ASEAN, misalnya Malaysia (Malaysian Insider, 10 Januari 2014).

Berbagai faktor struktural yang disebutkan di atas memperlihatkan bahwa ketimpangan terjadi karena pertumbuhan ekonomi yang tidak didukung kebijakan perekonomian yang memadai, yang memberikan kesempatan sektor pertanian rakyat untuk berkembang dengan lebih baik. Di sisi lain, korporatisme, yang memusatkan kekuatan perekonomian pada perusahaan-perusahaan besar menggeser penguasaan ekonomi menjadi lebih oligarki dan terpusat pada kekuatan-kekuatan besar saja. Pembangunan yang bercorak demikian tidak diimbangi dengan kualitas pembangunan manusia melalui serangkaian layanan sosial yang memadai.

FAKTOR INSTITUSIONAL

Faktor institusional merupakan faktor krusial penyebab ketimpangan (Canada Board Conference, 2012). Keberpihakan institusi sangat penting dalam merancang struktur perekonomian suatu negara. Bahkan Krugman (2009) mempunyai pandangan yang cukup ekstrem dengan mengatakan bahwa ketimpangan adalah akibat keberpihakan institusi, pergeseran norma dan bias kekuatan politik; bukan semata karena faktor pasar.

Faktor institusi ini tercermin dalam berbagai kebijakan pemerintah, dan karakter institusi terlihat dari keberpihakan kebijakan yang dihasilkan, apakah bias pada kelompok tertentu, atau mampu menjaga integritas dengan menomorsatukan pemerataan.

Dalam bukunya *"Why Nations Fail?"*, Daron Acemoglu dan James Robinson (2012) menjabarkan pentingnya peran institusi politik dan institusi ekonomi dalam mendorong kemajuan dan kesetaraan. Ketika suatu negara memiliki institusi ekonomi dan politik yang inklusif, maka negara akan mampu mewujudkan kesejahteraan sekaligus kesetaraan. Masih menurut Acemoglu dan Robinson (2012), institusi ekonomi dan politik yang inklusif ditandai dengan adanya kesempatan bagi seluruh rakyat untuk terlibat dalam aktivitas ekonomi dan politik, tanpa ada pembedaan perlakuan. Sementara itu, institusi yang eksklusif hanya memberikan kesempatan kepada kelompok tertentu saja.

Jika institusi politik dikuasai oleh kelompok tertentu, maka strukturnya akan menjadi oligarki; mereka berkolaborasi dengan kekuatan ekonomi (Winters, 2011). Lalu, munculah *rent-seeker*, yaitu kelompok yang mendapatkan keuntungan tanpa berusaha atau dengan mengambil keuntungan karena ketimpangan informasi (Stiglitz, 2012).

Fenomena *rent-seeking economy* ini muncul dalam beberapa sektor, misalnya pertanian, peternakan, dan konstruksi. Salah satu contoh nyata dari praktik *rent-seeking economy* yang terungkap di media massa secara luas

Kotak 1

Sektor Peternakan di Indonesia, Potret Penguasaan Korporasi dan Kartel Sapi

Sektor peternakan adalah sektor yang tertinggal pengembangannya di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari dependensi Indonesia terhadap impor, baik impor bubuk susu maupun daging sapi.

Di sub-sektor peternakan, khususnya peternakan perah, sulit tumbuhnya industri berbahan dasar susu dalam negeri adalah karena ketergantungan industri pada bahan baku impor. Menurut riset dari Institut Pertanian Bogor (IPB), 70 persen dari bahan baku susu masih didatangkan dari luar negeri dengan bentuk skim dan krim. Pasokan susu segar dari peternak dalam negeri hanya mencukupi 30 persen dari bahan baku industri susu.

Banyaknya impor ini terjadi seiring dengan pembebasan tarif skim atau bubuk susu yang membuat produsen dapat secara bebas memilih pengadaan bahan baku. Bahan baku bisa didatangkan dari luar ataupun diambil dari peternak. Masalahnya, standar tinggi yang dipatok oleh industri susu membuat peternak tidak bisa menyediakan bahan baku dalam jumlah yang banyak. Selain itu, harga yang dinilai peternak masih rendah membuat tidak banyak peternak melakukan ekspansi usahanya.

Di dalam industri susu, terdapat asosiasi produsen yang menentukan harga susu segar, yakni Industri Pengolahan Susu (IPS). IPS terdiri atas PT Nestle Indonesia, PT Ultra Jaya, PT Frisian Flag, PT Sari Husada, dan PT Indolacto. Sebagian besar perusahaan tersebut adalah perusahaan dengan investasi asing, termasuk Sari Husada. Untuk memastikan pasokan susunya, IPS membuat kontrak dengan peternak sapi sehingga semua susu produksi peternak dijual ke IPS. Hasilnya, 80-90 persen susu produksi peternak kita dapat terserap oleh industri susu. Akan tetapi, peternak harus menerima

harga susu dengan harga yang rendah. Misalnya, pada tahun 2012, susu peternak di Jawa Timur hanya dihargai Rp 3.200-3.500 per liter. Harga susu segar Indonesia paling murah dibandingkan dengan negara-negara Asia Tenggara lain di tahun yang sama. Di Malaysia, misalnya, rata-rata seharga Rp 5.400, Thailand Rp 5.200, Filipina Rp 4.800, dan Vietnam Rp 4.200 per liter di tahun 2012.

Karena susu yang harus disetor kepada IPS ini, kemampuan industri nasional untuk mendirikan sebuah pabrik susu menjadi rendah. Industri kecil dan menengah relatif tidak mampu menembus dominasi enam produsen besar penghasil produk susu. Harga juga tidak bisa ditentukan di tingkat peternak, karena Dewan Persusuan Nasional (DPN) tidak bekerja, sehingga harga lebih banyak dirumuskan oleh IPS.

Tak hanya di bidang peternakan perah, dalam peternakan potong pun peternak sapi dibuat tak berdaya dengan kartel sapi yang mencerminkan *rent seeking economy.* Riset dari KPK menyatakan bahwa 93% peternak Indonesia bisa memenuhi kebutuhan daging nasional, namun distribusi sapi-sapi dari daerah sulit masuk ke Jakarta, karena adanya sapi yang diimpor langsung masuk ke Jakarta. Misalnya, sapi yang berasal dari Nusa Tenggara Barat sulit untuk memasok kebutuhan daging sapi di Jakarta, dibanding akses masuk barang dari Darwin, Australia, ke Jakarta.

Inilah yang disebut kartel ketika sekelompok orang tersebut menguasai bisnis sirkulasi daging sapi. Hal yang wajar, karena menguasai bisnis impor daging sapi memang menggiurkan. Menurut penelusuran KPK, untuk setiap satu kilogram daging sapi impor, pemain kartel mendapatkan komisi Rp 5.000. Permainan kartel ini mengakibatkan peternakan rakyat tidak berdaya dan tidak dapat bersaing dengan pemain-pemain lain yang lebih diuntungkan dalam sistem kartel ini. Dalam hal ini, sistem logistik nasional harus diperbaiki untuk mengurangi ketimpangan akses distribusi dari Indonesia bagian Timur ke Indonesia bagian Barat, dan sebaliknya.

adalah sektor peternakan. Meskipun Indonesia mempunyai 14 juta ekor sapi lokal yang setara dengan 430.000 ton daging sapi, namun Indonesia masih mengimpor daging sapi dari Australia dan negara Amerika Latin. Setelah kasus korupsi dan kartel impor sapi terbuka, Komisi Pemberantasan Korupsi mencatat kerugian akibat kegagalan Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau (PSDSK) di Kementrian Pertanian mencapai angka Rp 18,7 triliun. Jumlah ini dihitung dari total anggaran yang dialokasikan dalam APBN 2009-2014. Padahal, program ini bermaksud untuk memberdayakan petani dan peternak sapi di Indonesia. Efek kerugian ini memukul 6,2 juta peternak rakyat, peternak skala kecil dan menengah. (Republika, 20 Februari 2013).

Apa dampaknya *rent-seeking economy* ini bagi ketimpangan di Indonesia? *Rent-seeking economy* lebih mendorong pemusatan keuntungan pada kartel dan jaringan tertentu daripada pemanfaatan ekonomi secara meluas untuk rakyat. Di samping itu, program sosial yang telah dirancang untuk rakyat menjadi tidak efektif meskipun anggaran telah terserap untuk keperluan tersebut.

Kehadiran para *rentseeker* merupakan fenomena yang khas di negara berkembang dengan ketimpangan ekonomi yang lebar. Negara di Afrika seperti Zimbabwe, Uganda, dan Kongo merupakan contoh klasik negara-negara dengan institusi ekonomi dan politik ekslusif yang sangat kronis. Indonesia di masa Orde Baru dan Filipina di masa pemerintahan Marcos, merupakan contoh lain di Asia Tenggara. Terjadinya krisis ekonomi yang diikuti dengan krisis politik di Indonesia kemudian mengakhirinya. Ketika kondisi belum terlalu kronis, upaya perbaikan bisa dilaksanakan dengan memperbaiki sistem politik dan ekonomi. Menurut Acemoglu dan Robinson (2012), jika harus memilih mana yang lebih didahulukan, mendorong terciptanya institusi politik yang inklusif dan demokratis bisa menjadi batu pijakan pertama.

Faktor institusional ini juga penting dalam rangka membangun kebijakan yang bermaksud untuk mengurangi ketimpangan, misalnya melalui inovasi instrumen pajak. Dengan adanya sistem politik dan ekonomi yang demokratis, pajak dapat menjadi sarana untuk meningkatkan pemerataan pertumbuhan (Antara News, 5 September 2013).

LANGKAH KE DEPAN

Fakta tingginya angka pertumbuhan ekonomi Indonesia dewasa ini, yang diikuti oleh tingginya angka kesenjangan ekonomi antara kelompok berpendapatan dalam masyarakat, mengindikasikan adanya kesalahan dalam konsep pembangunan kita. Indeks gini yang dicapai saat ini (0,42) merupakan angka terburuk sejak Indonesia merdeka. Ini berarti pertumbuhan dunia usaha secara agregat tidak berdampak kepada tingkat kesejahteraan kolektif masyarakat yang merupakan salah satu tujuan bernegara.

Apa kebijakan yang bisa didorong untuk mengurangi ketimpangan? Pertama, keseteraan, baik yang diupayakan melalui redistribusi aset, redistribusi tanah, maupun redistribusi pendapatan, melalui pajak, sangat penting untuk dilakukan. Sejauh ini, instrumen pajak kurang menjadi perhatian pemerintah dalam rangka mengurangi ketimpangan di antara masyarakat. Kedua, pemerintah harus memberikan perhatian khusus pada kelompok marjinal dan pelaku usaha mikro, termasuk petani dan nelayan yang kesejahteraannya

bertumpu pada hasil bumi Indonesia, khususnya pada pengembangan usaha dan teknologi. Ketiga, pemerintah harus melakukan penguatan kebijakan sosial yang memungkinkan warga meraih tingkat *well-being* yang kebih baik. Keempat, pemerintah perlu melakukan upaya pemberdayaan yang lebih sistematis terhadap kelompok miskin dan komunitas lokal. Kelima, pemerintah perlu melakukan pemerataan kesempatan berusaha melalui pemerataan kesempatan permodalan pada usaha-usaha mikro dan informal.

Upaya mengurangi ketimpangan juga dilakukan dengan menggunakan pendekatan sektoral. Dalam konteks Indonesia, perhatian khusus perlu diberikan kepada sektor pertanian. Sektor ini mempekerjakan sekitar 39% tenaga kerja, tetapi hanya mewakili sekitar 13% GDP, yang dari tahun ke tahun proporsi tersebut mengalami penurunan, ditandai dengan pertumbuhan sektor pertanian yang rata-rata 2,2% lebih rendah dari pertumbuhan GDP, meskipun investasi ke dalam sektor pertanian meningkat. Selain itu, kepemilikan tanah yang terbatas oleh petani menjadikan sektor pertanian Indonesia ke depan semakin banyak tantangan, dan agenda reforma agraria menjadi semakin penting.

Selain itu, upaya pengurangan kemiskinan berbasis gender juga masih perlu terus ditingkatkan. Peningkatan partisipasi perempuan dalam kesehatan, pendidikan, upaya pengentasan kemiskinan, pengelolaan kredit mikro, serta dalam rantai ekonomi keluarga akan mendorong rumah tangga yang lebih sejahtera.

Berbagai upaya untuk mengatasi ketimpangan perlu dilakukan secara serius dengan mengoreksi esensi pembangunan secara paradigmatif. Pada akhirnya, pembangunan bukanlah soal pengakumulasian pertumbuhan ekonomi. Manusia adalah kekayaan bangsa yang sesungguhnya. Tujuan utama dari pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi rakyatnya untuk menikmati kesejahteraan, baik layanan kesehatan, pendidikan, maupun perumahan dan menjalankan kehidupan yang produktif. ■

DAFTAR PUSTAKA

Acemoglu, D., Robinson J. *Why Nations Fail, The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London : Profile Book Ltd. 2012.

Antara News. 'Takaran Pajak Harus Jelas'. 5 September 2013.

Alderson, A. 'Globalization and U Turn'. Paper pada *Social Stratification Research Committee (RC 28) of the International Sociological Association* di Mannheim, Jerman , 26-28 April 2001. Diakses dari *http://www.unc.edu/~nielsen/soci850/odocs/ajs01.pdf*

Badan Pusat Statistik. 'Nilai Tukar Petani'. 2014. Diunduh dari : http://www.bps.go.id/menutab.php?tabel=1&kat=2&id_subyek=22

Berita Satu. 'KPK Temukan Banyak Kartel Sapi di Indonesia'. 9 September 2013. Diunduh dari : http://www.beritasatu.com/nasional/137031-kpk-temukan-banyak-kartel-sapi-di-indonesia.html

De Soto, Hernando. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and*

Fails Everywhere Else. Basic Books. 2003.

Hill, Hal. 'Globalization, Inequality, and Local Level Dynamis : The Case of Indonesia and the Philippines' dalam *Asian Economic Policy Review* Vol. 3 No.1 Juni 2008. Tokyo : Japan Center for Economic Research. 2008.

International Monetary Fund. 'Indonesia : Selected Issues' dalam *IMF Country Report No. 11/310.* Washington DC : IMF. 2011. Diunduh dari : http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11310.pdf

Kompas. 'LIPI : Indonesia Menuju Deindustrialisasi'. 22 Desember 20100.

Krugman, Paul, dalam Wilkinson Richard & Pickett Kate. *The Spirit Level: Why*

Equality is Better for Everyone. London : Bloomsbury Press. 2011.

Malaysian Insider. 'Kadar Naik Gaji Malaysia 2.6%, Indonesia 10%, Dakwa Rafizi'. 10 Januari 2014.

Milanovic, B. *World Income Inequality, Is the World Becoming More Unequal?* Toronto : The Conference Board of Canada. 2013. Diakses dari http://www.conferenceboard.ca/hcp/hot-topics/worldinequality.aspx

Prayoga,'Anatomi Konflik antara Korporasi dan Komunitas Lokal'. *Jurnal Makara Sosial Humaniora*. Vol. 14 No. 1 Juli 2010. Depok : Universitas Indonesia.

Pricewaterhouse Coopers. *World in 2050, The BRICs and Beyond: Prospect, Challenges and Opportunities*. Pricewaterhouse Coopers. 2013. Diakses dari http://www.pwc.com/en_GX/gx/world-2050/assets/pwc-world-in-2050-report-january-2013.pdf

Rand Institute. *Indonesia Family Life Survey*. dalam Davies J.B., Sandstrom S., Shorrocks A.B., Wolff E.N.*The Level and Distribution of Global Household Wealth, NBER Working paper Series*, Washington DC : National Bureau of Economic Research. 2009.

Republika. 'KPK : Ada Mafia Kartel di Perdagangan Sapi'. 20 Februari 2013.

Tambunan, Tulus. 'A Survey of Business Models for Agricultural Investment in Indonesia'. *TKN Report December 2012*. Manitoba : International Institute for Sustainable Development.

Technology Indonesia. 'Indonesia Mengalami Deindustrialisasi'. Diunduh dari : http://www.technology-indonesia.com/ict/layanan-informasi/106-indonesia-mengalami-de-industrialisasi

United Nations Development Program. *Human Development Report 1996.* New York : UNDP & Oxord University Press. 1996.

World Bank. *The Indonesia Competitiveness Report 2011 : Sustaining the Growth Momentum.* World Economic Forum. 2011. Diunduh dari : http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Indonesia_Report_2011.pdf

Wickramasinghe, Upali, et.all (ed.) 'The Role of Policies in Agricultural Transformation

Lessons from Brazil, Indonesia and the Republic of Korea' dalam *UNESCAP Working Paper No. 106.* Bogor : CAPSA & UNESCAP. 2012. Diunduh dari : http://www.uncapsa.org/publication/WP106.pdf

Wilkinson, Richard & Pickett Kate, (2011), The Spirit Level: Why Equality is better for Everyone, Publisher: Bloomsbury Press.

Yusuf, Arif Anshori. 'Recent Trend in Inequality in Indonesia' disampaikan dalam *Workshop INFID on Inequality.* 18 Desember 2013. Jakarta.

KEEFEKTIFAN KEBIJAKAN PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Tursia

RINGKASAN

Masalah kemiskinan adalah salah satu pekerjaan rumah Pemerintah yang tidak bisa dilakukan secara parsial. Problem ini harus dilihat secara detail, baik dari sumber persoalan hingga penyelesaian atau solusinya. Sehingga karut marut, pro-kontra, dan segala persoalan yang dimunculkan akibat dari program penanggulangan kemiskinan serta tatanan kelembagaan dan kebijakan dalam pembangunan dapat diminimalisisasi sejak dini dan tidak menimbulkan persoalan baru. Sinergitas dan saling berkordinasi antar kementerian menjadi ujung tombak bagi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

Persoalan kemiskinan bukan hanya sekedar berapa jumlah dan **persentase** penduduk miskin. Banyak dimensi lain yang perlu diperhatikan, salah satunya adalah tingkat kedalaman dan keparahan dari kemiskinan. Selain harus mampu mengurangi jumlah penduduk miskin, kebijakan penanggulangan kemiskinan pun harus mampu mengurangi kesenjangan si miskin dan si mampu, mengurangi tingkat kedalaman dan keparahan dari kemiskinan, serta mampu mengurai akar dari penyebab kemiskinan tersebut. Sehingga kebijakan yang akan dilahirkan dapat memunculkan program-program yang memang berorientasi pada penanggulangan kemiskinan. Idealnya, banyaknya undang-undang yang menjadi landasan program-program penanggulangan kemiskinan harus diimbangi dengan pelaksanaan yang tepat sasaran. berkelanjutan, dan terukur, sehingga program penanggulangan kemiskinan bukan hanya kegiatan yang bersifat *seasonal poverty*[1] (kemiskinan sebagai akibat dari kondisi tertentu).

1 *Jenis kemiskinan berdasarkan pola waktu.,Ginandjar Kartasasmita dalam Ridlo (2001:11)*

BAGIAN 1: PENDAHULUAN

WAJAH PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI INDONESIA

"Kemiskinan terkait erat dengan rendahnya tingkat pendidikan, kesehatan, dan kualitas hidup. Sementara kemiskinan dapat menjadi pemicu dari tidak berjalannya proses demokrasi"

Kemiskinan memang merupakan fenomena yang kerap menjadi perbincangan yag menarik. Kemiskinan seringkali diidentikkan dengan ketidakmampuan seseorang memenuhi standar hidup yang paling rendah. Pada dasarnya, kemiskinan sebagai suatu fenomena sosial tidak hanya dialami oleh negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, tetapi juga terjadi pada negara yang tingkat ekonominya telah maju serta telah memiliki taraf kesejahteraan hidup yang baik. Fenomena ini pada dasarnya telah menjadi perhatian dan isu yang cukup besar, sehingga muncul gerakan-gerakan di tingkat global yang mulai memasuki ranah-ranah yang bersifat kemanusiaan. Sejak tahun 1995 dalam pertemuan *World Summit in Sosial Development* di Copenhagen isu mengenai kemiskinan, pengangguran, dan pengucilan sosial menjadi fokus utama dalam pertemuan tingkat tinggi tersebut. Dan sebenarnya secara ideologis, Undang-Undang Dasar 1945 Indonesia telah menjadikan permasalahan tersebut sebagai satu prioritas yang harus dilakukan setelah tersusunnya UUD 45[2]. Namun hingga kini, kemiskinan masih saja menjadi problem besar di Indonesia. Sungguhpun angka kemiskinan absolut telah mengalami penurunan sejak tahun 1990-an[3], namun kondisi masyarakat yang dekat dengan kategori miskin masih

---

2 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28 H (1) menyebutkan setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan bathin, bertempat tinggal, dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Dalam Pasal 34 ayat 2 yang menyatakan, "Negara mengembangkan sistem Jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan".

3 Angka kemiskinan turun dari 47,97 juta atau sekitar 23,43% di akhir tahun 1990 menjadi 30,02 juta atau 12,49% pada tahun 2011 dan saat ini turun menjadi 28.07 juta penduduk atau 11,37% (TNP2K,2013). Sejak tahun 1994, Pemerintah Indonesia telah mengembangkan berbagai program penanggulangan kemiskinan untuk memberikan perlindungan sosial kepada warganya. Mulai dari program penanggulangan kemiskinan untuk memberikan perlindungan sosial kepada warganya. Program tersebut bervariasi, mulai dari konsep program Inpres Desa tertinggal (IDT) pada periode tahun 1993-1997 dan Program Pembangunan Keluarga Sejahtera yang dilaksanakan dari tahun 1996 hingga Januari 2003. Selain kedua agenda tersebut, agenda lain dengan skala yang lebih kecil, yaitu

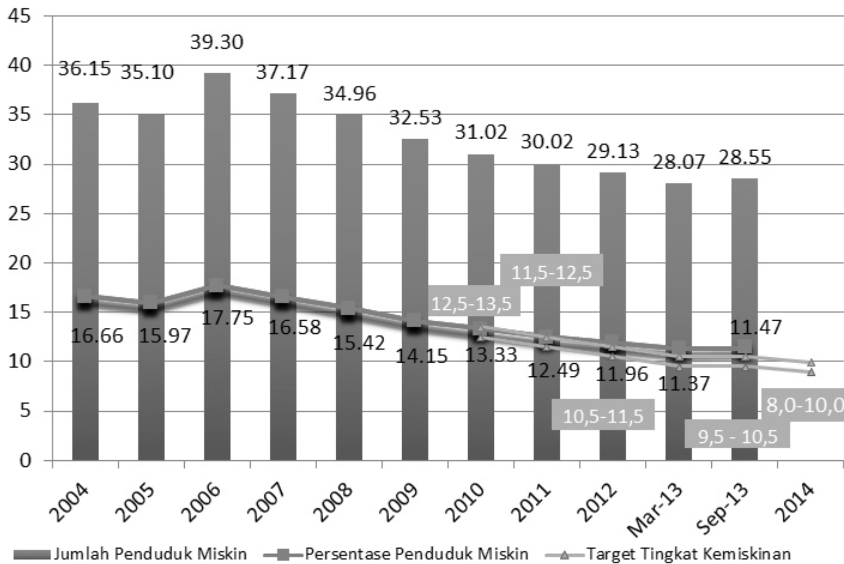
rentan untuk kembali menjadi miskin. Perkembangan jumlah dan persentase penduduk miskin periode 1996-2008 dapat dilihat berfluktuasi dari tahun ke tahun, meskipun ada kecenderungan menurun pada tahun 2000-2005. Pada periode 1996 hingga 1999 jumlah penduduk miskin meningkat sebesar 13,96 juta orang sebagai akibat dari krisis ekonomi, yakni dari 34,01 juta orang pada tahun 1996 menjadi 47,97 juta orang pada tahun 1999. Sementara itu, persentase penduduk miskin meningkat dari 17,47 persen menjadi 23,43 persen pada periode tersebut. Pada periode 1999 hingga 2002 terjadi penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 9,57 juta orang, yaitu dari 47,97 juta orang pada tahun 1999 menjadi 38,40 juta orang pada tahun 2002. Secara relatif juga terjadi penurunan persentase penduduk miskin dari 23,43 persen pada tahun 1999 menjadi 18,20 persen pada tahun 2002. Penurunan jumlah penduduk miskin juga terjadi pada periode 2002 hingga 2005 sebesar 3,3 juta orang, yaitu dari 38,40 juta orang pada tahun 2002 menjadi 35,10 juta orang pada tahun 2005. Secara relatif juga terjadi penurunan persentase penduduk miskin dari 18,20 persen pada tahun 2002 menjadi 15,97 persen pada tahun 2005. Akan tetapi pada periode 2005-2006 terjadi peningkatan jumlah penduduk miskin sebesar 4,20 juta orang, yaitu dari 35,10 juta orang pada tahun 2005 menjadi 39,30 juta orang pada tahun 2006. Akibatnya persentase penduduk miskin juga meningkat dari 15,97 persen menjadi 17,75 persen. Selanjutnya pada periode tahun 2006 hingga tahun 2008 jumlah penduduk miskin di Indonesia mengalami penurunan sebesar 4,34 juta orang, yaitu dari 39,30 juta orang pada tahun 2006 menjadi 34,96 juta orang pada tahun 2008. Secara relatif terjadi juga penurunan persentase penduduk miskin dari 17,75 persen menjadi 15,42 persen pada periode yang sama. Fluktuasi angka kemiskinan tersebut biasanya lebih sering dipicu oleh kondisi sosial politik yang terjadi pada waktu itu. Dan pada tahun 1980 hingga 1990 Pemerintah mulai menginisiasi program-program penanggulangan kemiskinan. Agenda-agenda program tersebut, awalnya diinisiasi untuk mengatasi krisis, risiko, dan guncangan sosial. Agenda-agenda tersebut pada tahun 1980-an dan 1990-an sering disebut dengan agenda Jaring Pengaman Sosial (*Sosial Safety Net*). Jaring Pengaman Sosial ini pun mengalami pergeseran sesuai dengan perkembangan isu global, dari yang hanya bersifat Jaring Pengaman Sosial (JPS) bergeser menjadi program-program yang lebih karitatif dan komprehensif melalui agenda perlindungan sosial (Barrientos&Hulme,2008; Holzman,2001).

Pembinaan dan Peningkatan pendapatan Petani/Nelayan Kecil (P4K) dilaksanakan pada tahun 1997-2005. Kemudian pada tahun 1998 mulai dikembangkan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) sebagai upaya pemberdayaan Masyarakat di wilayah perkotaan.

Pada periode 1990-an inilah Pemerintah telah mengembangkan berbagai program penanggulangan kemiskinan untuk memberikan perlindungan sosial kepada warganya. Program tersebut bervariasi, mulai dari konsep program Inpres Desa Tertinggal (IDT) pada periode tahun 1993-1997 dan Program Pembangunan Keluarga Sejahtera yang dilaksanakan dari tahun 1996 hingga Januari 2003. Selain kedua agenda tersebut, agenda lain dengan skala yang lebih kecil, yaitu Pembinaan dan Peningkatan pendapatan Petani/Nelayan Kecil (P4K) dilaksanakan pada tahun 1997-2005. Kemudian pada tahun 1998 mulai dikembangkan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) sebagai upaya pemberdayaan masyarakat di wilayah perkotaan. Agenda perlindungan sosial berusaha menemukan jawaban terhadap akar permasalahan kemiskinan, bukan hanya menyelesaikan permukaan dan gejalanya saja (World Bank, 2001). Berbagai perundang-undangan dan kebijakan lahir pasca krisis ekonomi tahun 1998. Sejak itu berbagai program penanggulangan kemiskinan mulai diperkenalkan. Untuk memperkokoh implementasi program penanggulangan kemiskinan tersebut, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang (UU) tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)[4]. Program-program tersebut diharapkan mampu menekan jumlah angka kemiskinan. Kenyatannya, pada tahun 2013 jumlah kemiskinan meningkat dari 11,37% menjadi 11,47% (data per Maret 2013). Angka ini melampaui target APBN yang mematok penurunan kemiskinan hingga 9,5% sampai 10,5%.

4 Undang-Undang No.40 tahun 2004 ini mengatur tata cara penyelenggaraan program jaminan sosial; jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pension, dan jaminan kematian secara universal kepada warga Negara yang diselenggarakan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Grafik 1



Sumber : Data BPS tahun 2013

Kecenderungan yang fluktuatif tersebut adalah kemungkinan akibat dari krisis ekonomi dan kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dan sebagian karena pengaruh perubahan iklim. Dampak terbesar terjadi pada kenaikan harga bahan-bahan pokok seperti beras dan sayuran, yang bagi rakyat miskin menempati sekitar 74% dari total pengeluarannya. Angka tersebut berdasarkan pada penghitungan ekonomi yang dititikberatkan pada daya beli atau kemampuan beli seseorang. Artinya, pengelompokan kemiskinan masih harus dilihat dari kemampuan daya beli seseorang. Sementara faktor kemiskinan lainnya pun seharusnya dapat dilihat dengan jelas. Menjelang tahun 2010 melalui TNP2K Pemerintah menargetkan untuk menurunkan angka kemiskinan hingga 8% sampai 10% pada akhir tahun 2014 (TNP2K,2013)[5]. Dalam rangka menurunkan angka kemiskinan tersebut, Pemerintah telah meningkatkan jumlah bantuan sosial dari tahun ke tahun. Pemerintah menetapkan anggaran yang tidak kecil, yakni sebesar Rp 29,7 triliun (atau setara dengan US$3.3 miliar), angka yang cukup besar untuk sebuah program

5 Untuk mencapai target menurunkan kemiskinan tersebut, Pemerintah mulai memperhitungkan dengan anggaran yang akan digunakan sebagai pembiayan untuk program-program penanggulangan kemiskinan.

yang baru diinisiasi. Angka tersebut merupakan 2.6% dari APBN tahun 2010 (World Bank,2012). Jumlah ini semakin meningkat menjadi sekitar Rp 52.4 triliun di tahun 2013[6].

REALITAS KEMISKINAN DI INDONESIA

Lebih dari 60 juta orang hidup di bawah $ 1/per hari. Hal itu bukan hanya karena keterbatasan lapangan pekerjaan saja, tetapi juga karena persoalan struktural dan tidak adanya jaminan dari Negara terkait pemenuhan hak-hak kebutuhan dasar. Hampir setiap orang mengetahui bahwa hidup sebagai orang miskin di Indonesia sangat sulit sekali. Beban yang serba sulit tersebut membuat mereka dilanda kecemasan untuk bisa bertahan hidup. Bahkan untuk kelas menengah pun risiko untuk menjadi orang miskin sangat besar peluangnya. Karena jika terjadi krisis, maka semua sektor akan mengalami efek domino yang sulit dikendalikan. Hampir dalam setiap persoalan yang ditemui di berbagai sektor kebutuhan dasar masyarakat seperti pendidikan, kesehatan dan ekonomi, sepertinya Negara tidak hadir dan membiarkan orang miskin terus berada dalam jurang ketakutan dan menyelesaikan persoalannya sendiri. Biasanya, hal termudah yang dilakukan oleh kebanyakan masyarakat miskin di Indonesia adalah dengan meminjam uang pada rentenir, atau pada saudara terdekat yang sebenarnya juga menghadapi kesulitan yang sama. Sehingga masyarakat yang miskin akan tetap saja miskin dan tidak dapat menikmati akses serta pelayanan yang disediakan oleh Negara.

Bagian lain dari persoalan kemiskinan yang tak kalah pelik adalah kenyataan adanya lebih dari 10 juta anak Indonesia yang berada dalam kondisi terlantar, di antaranya menjadi korban c*hild abused, trafficking,* dan sekitar 26 juta anak usia Sekolah Dasar (SD) putus sekolah. Kebanyakan dari mereka tinggal di wilayah *remote area* yang sangat sulit untuk dijangkau. dan jarang disentuh oleh program-program pemerintah.

Lebih dari itu, persoalan ketunaan pun kini mulai muncul dan kian bertambah. Mulai dari kategori tuna sosial (KAT, HIV dan AIDS), tuna wisma, tuna daksa, hingga tuna rungu dengan penyebaran dan perkembangan yang cukup mengkhawatirkan, tetapi tidak mendapat perhatian yang cukup dari pemerintah. Ditambah lagi dengan jumlah orang dengan kecacatan hingga mencapai angka 2.429.708 atau sekitar 1,2 dari total populasi yang

---

6 Bantuan tersebut di prioritaskan untuk 3 program yakni; Program Bantuan Langsung Sementara (BLSM), Beras untuk Orang Miskin (Raskin), dan Program Keluarga Harapan (PKH) yang masuk dalam kluster I penanggulangan kemiskinan.

tidak mendapatkan pelayan yang memadai. Bahkan mereka harus berjuang dengan segala kekurangan fisiknya untuk sekadar dapat bertahan hidup. Keadaan demikian belum termasuk berapa banyak jumlah warga masyarakat yang tertimpa bencana alam. Masih ditambah lagi dengan persoalan-persoalan diskriminasi yang dialami kaum perempuan, dan stigmanisasi yang kesemuanya merupakan konstruksi dari model pembangunan yang tidak berpihak pada perempuan dan orang miskin. Jumlah ini akan semakin meningkat tatkala pemerintah tidak melakukan analisis-analisis dan evaluasi serta tidak melibatkan rakyat miskin sebagai kelompok sasaran dalam perencanaan program-program yang akan dilakukan.

Melihat dari program-program penanggulangan kemiskinan yang diinisiasi oleh Pemerintah rata-rata merupakan upaya penanggulangan kemiskinan yang sifatnya dapat dikatakan sementara. Karena hampir seluruh program-program penangulangan kemiskinan yang ada hanya mengatasi persoalan ketidakmampuan masyarakat untuk membeli bahan-bahan pokok (contohnya program Raskin,dan BLSM) dan tidak menjawab persoalan-persoalan kebutuhan dasar seperti Pendidikan[7], Kesehatan, dan Perekonomian khususnya modal. Jelaslah bahwa penanggulangan kemiskinan di Indonesia tidak menunjukkan pada arah adanya tujuan mewujudkan Negara kesejahteraan sebagaimana di amanatkan oleh Undang-Undang Dasar 45[8]. Pada posisi ini Pemerintah Indonesia menentukan indikator kesejahteraan sosialnya dengan mengukur beberapa indikator pelayan publik, antara lain:

---

7 Jika pun ada program yang menekankan pada pendidikan seperti BSM dan PKH yang berbasis pada rumah tangga realitas di lapangan banyak menunjukkan banyaknya ketidak tepatan sasaran penerima manfaat program tersebut.

8 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 33 yang berbunyi "(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional". Dan diperkuat pula dengan pasal selanjutnya yakni pasal 34 yang berbunyi**:** **"**(1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.(3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak**"**.

1. Terkait kondisi tingkat pendidikan masyarakat
2. Terkait kondisi kesehatan masyarakat
3. Terkait dengan penggunaan air bersih
4. Terkait dengan kondisi sanitasi masyarakat, baik individu maupun lingkungan tempat tinggal
5. Terkait dengan kepemilikan asset, dalam hal ini kepemilikan rumah/ tempat tinggal
6. Terkait dengan penggunaan barang-barang elektrik (dalam hal ini penggunaan alat-alat kelistrikan dan akses terhadap tehnologi).

Keenam indikator tersebut harusnya menjadi dasar bagi pemerintah untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat. Hanya saja sayangnya, pemerintah tidak memasukkan indikator ekonomi dan akses modal untuk mengukur tingkat kesejahteraan. Padahal komponen tersebut sangat penting untuk mengukur bagaimana modal dan akses perekonomian pun dapat mempengaruhi perubahan kemiskinan seseorang.

Sementara pada realitassnya, keenam indikator tersebut hanya menjadi acuan dari kebutuhan untuk pemenuhan infrastruktur belaka dan bukan pada tingkat bagaimana akses tersebut dapat dirasakan dan dinikmati oleh masyarakat miskin. Walaupun telah menjadi indikator dari kesejahteraan yang harus dipenuhi oleh pemerintah, pada realitassnya masalah pendidikan di Indonesia masih menjadi persoalan. Hal ini ditunjukkan oleh Indeks Pembangunan Pendidikan Untuk Semua atau *Education for All* (EFA) di Indonesia menurun tiap tahunnya[9]. Penurunan partisipasi pendidikan tersebut juga ditengarai karena banyaknya angka putus sekolah yang terjadi di masyarakat. Selain itu dalam dunia pendidikan persoalan akses dan kondisi infrastuktur masih mewarnai dunia pendidikan di Indonesia. Ditambah lagi dengan kondisi wilayah dan distribusi tenaga pengajar yang tidak merata[10]. Hal ini yang menyebabkan kondisi pendidikan di Indonesia semakin jauh dari target yang diinginkan. Ditambah lagi penyebaran sarana pendidikan bagi wilayah-wilayah remote area tidak merata. Padahal justru kantong-kantong

---

9 Pada tahun 2010 untuk pencapaian EFA Indonesia ada pada posisi 65 sedangkan pada tahun 2011 posisi Indonesia menurun dan ada pada posisi 69 dari 127 negara. Data pendidikan tahun 2010 menyebutkan 1.3 juta anak usia 7-15 tahun terancam putus sekolah.

10 Berdasarkan data Kemendiknas Indonesia memiliki 899.016 ruang kelas SD namun sebanyak 293.098 dalam kondisi rusak, artinya hanya ada 605.918 ruang kelas SD yang bisa dipergunakan. Sedangkan untuk SMP Indonesia kini memiliki ruang kelas 298.268 dan yang dalam kondisi rusak sebanyak 125.320 artinya hanya ada sekitar 172.948 ruang kelas untuk sekolah SMP. Kekurangan guru untuk sekolah di perkotaan 21%, di pedesaan sebesar 37% sedangkan di wilayah remote area atau terpencil sekitar 66%.

kemiskinan terbesar ada di wilayah-wilayah *remote area* (terpinggirkan seperti di wilayah hutan, dan wilayah pengunungan).

Selain urusan pendidikan, hal terpenting lainnya yang menjadi indikator kesejahteraan yaitu terkait dengan kesehatan. Menurut data yang ada di lapangan Angka Kematian Ibu (AKI) melahirkan justru mengalami peningkatan[11]. Hal ini disebabkan karena akses dan fasilitas yang kurang memadai dari pelayanan kesehatan yang ada. Belum lagi sulitnya untuk mendapatkan program-program dari Pemerintah yang terkait dengan kesehatan. Banyak dijumpai di daerah-daerah wilayah Indonesia bagian Timur (NTT, NTB, dan Papua) fasilitas kesehatan yang ada sangat minim, baik tenaga kesehatan dan fasilitas kesehatan untuk penyakit rujukan.

Indikator lain yang juga menjadi perhatian Pemerintah adalah air bersih, sanitasi, aset kepemilikan, dan akses tehnologi. Program-program pun diinisiasi untuk menjawab persoalan yang ada, tetapi pada kenyataannya keenam indikator kesejahteraan yang telah ditentukan oleh pemerintah sendiri kini telah diprivatisasi sehingga akses tersebut semakin mahal dan sulit untuk dapat dinikmati oleh masyarakat miskin.

Kebijakan-kebijakan penanggulangan kemiskinan, bukan semakin menjadikan orang miskin keluar dari kemiskinannya, namun justru semakin memperburuk kondisi kemiskinannya karena program-program yang dilaksanakan oleh pemerintah hanya sebatas pada penanggulangan yang kuratif dan tidak simultan atau berkelanjutan. Padahal ada banyak persoalan yang menyebabkan mengapa kemiskinan terjadi:

1. Ketidakmampuan untuk bersuara dan ketiadaan kekuatan di depan institusi Negara dan masyarakat
2. Rentan terhadap guncangan ekonomi yang terjadi terkait dengan ketidakmampuan menanggulanginya.

Ketidakmampuan bersuara diidentikkan dengan tidak adanya ruang bagi masyarakat untuk melakukan monitoring atau evaluasi pada program-program yang dilakukan Pemerintah. Walaupun ada satu mekanisme yang disebut dengan musrenbang (musyawarah perencanaan pembangunan) yang diberikan negara kepada masyarakat, tetap saja proses tersebut hanya bersifat formalitas dan tidak menyentuh pada proses evaluasi dan monitoringnya. Proses-proses perencanaan tersebut idealnya merupakan bagian dari fungsi

11 Tahun 2010 terjadi sebanyak 288 kematian per 1000 kelahiran hidup sedangkan tahun 2011 mengalami peningkatan sebanyak 359 kematian per 1000 kelahiran hidup. Sementara target yang ingin dicapai pada tahun 2015 sebanyak 102 kematian per 1000 angka kelahiran hidup.

kontrol masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Namun pada kenyataannya fungsi kontrol dan peran masyarakat pada proses perencanaan pembangunan hanya bersifat memenuhi standar saja, bukan pada unsur substansi yang harus dipenuhi sebagai bagian dari pengendali proses penyelenggaraan pembangunan. Bahkan hampir di seluruh Indonesia, proses musrenbang beralih menjadi proses negosiasi keuntungan antar elit, mulai dari elit desa hingga propinsi. Dan jika masyarakat atau warga dapat menjadi bagian dari kontrol pembangunan misalnya melaporkan penyelewengan-penyelewengan yang terjadi di lapangan, maka tak jarang pula masyarakat dihadapkan pada masalah hukum yang nantinya akan mempersulit kondisi mereka juga. Hal inilah yang terkadang membuat masyarakat menjadi enggan untuk melakukan fungsi kontrolnya. Sehingga program-program penanggulangan kemiskinan yang dijalankan terkadang tidak menjadi tepat sasaran, dan tidak sesuai dengan kebutuhan.

BAGIAN II

POLITIK DAN KEBIJAKAN-KEBIJAKAN PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

A. **Politik Dan Strategi**

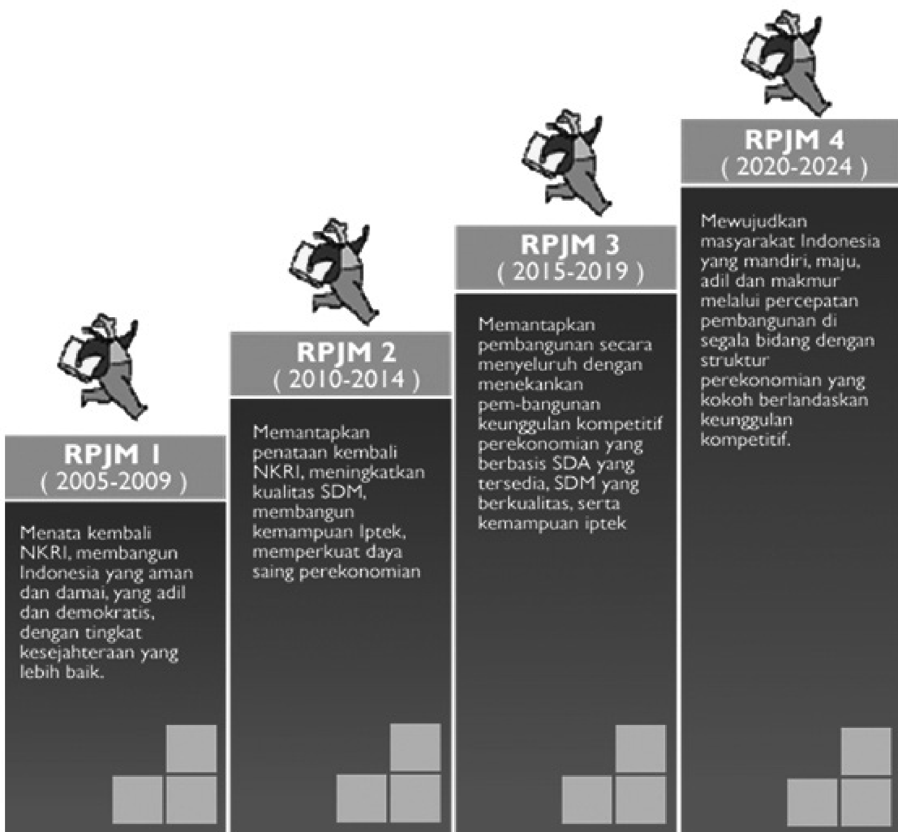
Dalam sejarah pembangunan Indonesia, kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan bukan merupakan hal baru. Upaya-upaya Pemerintah dalam menurunkan angka kemiskinan dan mengurangi angka ketimpangan kemiskinan telah diupayakan melalui berbagai perundang-undangan dan peraturan sebagai perangkat pendukungnya.

Namun nampaknya, usaha ini belum berhasil menurunkan angka kemiskinan, bahkan kecenderungannya sangat lambat. Namun berdasarkan Worldfactbook, BPS, dan World Bank, di tingkat dunia penurunan jumlah penduduk miskin di Indonesia termasuk yang tercepat dibandingkan Kamboja, Thailand, Cina dan Brazil yang hanya mampu menurunkan angka kemiskinan sekitar 0,1% per tahun. Indonesia sendiri mengklaim pada tahun 2005 – 2009 mampu menurunkan laju rata-rata penurunan jumlah penduduk miskin per tahun sebesar 0,8%. [12]

---

12 Dalam Program penanggulangan kemiskinan Kabinet Indonesia bersatu II.

Grafik 2



Selain perundang-undangan yang ada, di tataran Internasional, upaya penanggulangan kemiskinan menemukan urgensinya seiring dengan komitmen berbagai Negara di dunia bagi pencapaian target *Millenium Development Goals* (MDGs) untuk menurunkan angka kemiskinan secara global pada tahun 2015[13]. Dan sesuai dengan agenda besar Pembangunan Indonesia yang termuat dalam Rencana pembangunan Jangka Menengah

13 Di Indonesia, komitmen Pemerintah diwujudkan salah satunya melalui penyusunan dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) dan pembentukan sebuah lembaga khusus yang bertanggungjawab untuk memenuhi pencapaian target penanggulangan kemiskinan, dengan wadah yang bernama Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK)

Nasional (RPJMN) 2010-2014[14].

RPJMN 2010-2014 pun telah menetapkan sasaran pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan rakyat, antara lain:

1. Pertumbuhan ekonomi, dengan proyeksi 7,0 – 7,7% pada tahun 2014
2. Penurunan tingkat pengangguran, dengan target 5 – 6 % pada akhir tahun 2014
3. Penurunan angka kemiskinan, dengan target 8 – 10% di akhir 2014.

RPJMN dan RKP ini berkaitan dengan sepuluh Direktif Presiden yang disampaikan pada Rapat Kerja (Raker) dengan Menteri, Gubernur, serta ahli ekonomi dan teknologi, di Istana Tampak Siring (Bali) pada tahun 2010, yakni ; (1) ekonomi harus lebih tinggi; (2) pengangguran harus menurun dengan menciptakan lapangan kerja yang lebih banyak; (3) kemiskinan harus makin menurun; (4) pendapatan per kapita harus meningkat, (5) stabilitas ekonomi terjaga; (6) pembiayaan (financing) dalam negeri makin kuat dan meningkat; (7) ketahanan pangan dan air meningkat; (8) ketahanan energi meningkat; (9) daya saing ekonomi nasional menguat dan meningkat; (10) memperkuat "*green economy*" atau ekonomi ramah lingkungan[15] (Program Penanggulangan Kemiskinan Kabinet Indonesia Bersatu II, Kementrian Komunikasi dan Informatika RI, 2011). Namun dalam realitassnya hampir semua program dan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah belum memberikan hasil yang maksimal.

RPJMN pun sebenarnya telah mengadopsi SNPK (Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan) yang menjadi dokumen aktualisasi visi dan misi Presiden terpilih. SNPK merupakan sebuah dokumen strategi nasional, sehingga sebagai konsekuensinya, setiap pemerintah daerah, baik propinsi, kota, maupun kabupaten diwajibkan membuat dokumen Strategi

---

14 Setelah tersusun RPJMN akan dijabarkan secara detail dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahunan. Tema RKP 2010 adalah "Pemulihan Perekonomian Nasional dan Pemeliharaan Kesejahteraan Rakyat". Sedangkan tema RKP 2011 adalah "Percepatan Pertumbuhan Ekonomi yang Berkeadilan didukung oleh Pemantapan Tata Kelola dan sinergi pusat-daerah".

15 Terkait dengan hal tersebut, pemerintah telah menetapkan tiga jalur strategi pembangunan, yaitu: (1) Pro-pertumbuhan (*Pro growth*) untuk meningkatkan ekonomi melalui investasi, sehingga diperlukan perbaikan iklim invenstasi, melalui peningkatan kualitas pengeluaran pemerintah, melalui ekspor, dan peningkatan konsumsi; (2) Pro-lapangan Kerja (*Pro-Job*), agar pertumbuhan ekonomi dapat menciptakan lapangan pekerjaan yang seluas-luasnya dengan menekankan pada investasi padat pekerja; (3) Pro masyarakat miskin (*Pro poor*), agar pertumbuhan ekonomi dapat mengurangi jumlah penduduk miskin sebesar-besarnya dengan penyempurnaan sistem perlindungan sosial, meningktakan akses pada pelayanan dasar, dan melakukan pemberdayaan masyarakat.

Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD)[16].

Dokumen SPKD ini diharapkan mampu mendorong lahirnya rumusan-rumusan dari para pemangku kepentingan di daerah dalam hal strategi penanggulangan kemiskinan sesuai konteks lokal masing-masing wilayah. Sehingga proses-proses penangulangan kemiskinan yang dilakukan akan berbasis pada karakteristik daerah. Dalam dokumen SPKD pun mengatur beberapa hal terkait proses dan substansi. Jika dilihat dari segi proses yang ada dalam aturan SPKD maka proses penyusunan SPKD haruslah taat dengan prinsip dan prasarat seperti keterlibatan beragam pemangku kepentingan secara partisipatif, dan secara substantif SPKD harus merumuskan kebijakan-kebijakan yang mengakomodasi dan memiliki keberpihakan yang jelas pada kaum miskin. Sayangnya, belum semua daerah memiliki dokumen SPKD, sebagai contoh Kabupaten Jembrana, baru memulai penyusunan SPKD-nya pada tahun 2013 yang lalu. Artinya, program-program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan pemerintah Kabupaten Jembrana hanya berdasarkan pada strategi politik untuk mempertahankan kekuasaan. Sifatnya yang mengikat dan harus dilakukan melalui proses-proses yang partisipatif, maka Daerah-daerah diwajibkan membentuk sebuah tim yang khusus untuk melaksanakan program-program percepatan penanggulangan kemiskinan. Wadah tersebut adalah TKPKD[17] yang merupakan forum lintas sektor dan lintas pelaku yang akan melakukan fungsi koordinasi dan sinkronisasi strategi, kebijakan, program dan kegiatan-kegiatan penanggulangan kemiskinan di daerah. TKPKD akan berkedudukan di Propinsi, Kota, dan Kabupaten.

Sebelumnya, secara nasional pun pemerintah telah mengeluarkan kebijakan terkait dengan Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Agenda

---

16 SPKD merupakan dokumen yang ada di daerah untuk mengapresiasi kebijakan Nasional yakni Peraturan Presiden no. 15 tahun 2010 yang menekankan perlunya percepatan penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

17 TKPKD dibangun berdasarkan peraturan: UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No.25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, PP No.72 tahun 2005 tentang Desa, PP No.73 tahun 2005 tentang Kelurahan, PP No.17 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2004 – 2009, PP No.54 tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, Surat Edaran Mendagri No.412.6/3186/SJ perihal Tindak Lanjut PP No.54 tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, dan Kepmen Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku Ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan No.052/KEP/MENKO/KESRA/II/2006 tentang Pedoman Umum dan Kelompok Kerja Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.
Walaupun sebenarnya belum semua daerah memiliki TKPKD dan mengerti fungsi TKPKD. Contohnya di beberapa wilayah (Garut, Ciamis, Tasikmalaya, Sukabumi,Jembrana, Subang, Serdang Bedagai, Sulsel, dan NTB) secara fakta TKPKD baru berjalan pada tahun 2010.

perlindungan sosial berusaha mencari jawaban terhadap akar permasalahan kemiskinan, bukan hanya menyelesaikan permukaan dan gejalanya saja (World Bank, 2001). Berbagai perundang-undangan dan kebijakan lahir paska krisis ekonomi tahun 1998, sebagaimana diketahui banyak program penanggulangan kemiskinan bermunculan. Untuk memperkokoh kerja-kerja penanggulangan kemiskinan tersebut, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang (UU) Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)[18]. Tetapi dalam perjalanannya, bukan berarti Undang-Undang (UU) ini tanpa masalah, Undang-Undang ini mendapat banyak protes dari kelompok masyarakat dan telah beberapa kali diuji materi di Mahkamah Konstitusi. Secara umum protes terhadap Undang-Undang ini adalah menolak pungutan iuran wajib dalam skema asuransi sosial, mengalihkan kewajiban Negara dalam penyediaan Jaminan Sosial kepada warga Negara dan sektor swasta, dan memicu potensi kastanisasi atas jenis pelayanan[19]. Hingga kini, program ini nyaris tidak terdengar lagi dalam program-program yang diluncurkan Pemerintah. Namun pada akhir 2013 dan awal 2014, SJSN kembali muncul dengan wajah baru bernama JKN (Jaminan Kesehatan Nasional) yang dalam pengelolaannya dilakukan oleh BPJS. Pro-kontra akan program JKN ini pun banyak ditemui, mulai dari mekanisme pembiayaan yang tidak relevan hingga proses klaim yang sangat sulit. Padahal idealnya program perlindungan sosial ini (khusus kesehatan) merupakan akar *social protection* sebagai komitmen Negara untuk mewujudkan negara kesejahteraan, yang berarti kewajiban negara untuk mengimplementasi seluruh layanan publik secara prima. Namun realitasnya program-program perlindungan sosial yang ada banyak mengalami penyimpangan. Dan penyimpangan tersebut jelas karena telah keluar dari substansi perlindungan sosial itu sendiri pada saat dicetuskan. Indikasi yang mulai muncul dari program perlindungan sosial itu adalah penggeseran kewajiban Negara kepada pihak swasta atau kepada masyarakat itu sendiri, komersialisasi layanan publik, dan mereduksi kewajiban penyediaan.

---

18 Undang-Undang No.40 tahun 2004 ini mengatur tata cara penyelenggaraan program jaminan sosial; jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian secara universal kepada warga Negara yang diselenggarakan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

19 Lihat putusan MK No. 50/PUU-XIII/2010). Namun Mahkamah Konstitusi bersikukuh menolak permohonan uji materi dengan berargumentasi, "bahwa kendatipun UUD 1945 telah secara tegas mewajibkan negara untuk mengembangkan sistem jaminan sosial, tetapi UUD 1945 tidak mewajibkan kepada Negara untuk menganut atau memilih sistem tertentu dalam pengembangan sistem Jaminan Sosial di maksud. Dalam hal ini UUD 1945, Pasal 34 ayat (2), hanya menentukan kriteria konstitusional, yang sekaligus merupakan tujuan dari sistem jaminan sosial yang harus dikembangkan oleh Negara, yaitu bahwa sistem dimaksud harus mencakup seluruh rakyat dengan tujuan untuk memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

B. **Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan**

Konsep perlindungan sosial yang ada di Indonesia diterjemahkan menjadi 2 model yakni:

1. *Social Security* merupakan program-program yang diinisiasi untuk memberikan perlindungan sosial bagi masyarakat dengan model berbayar, seperti contohnya Jamkesmas dan perlindungan ketenagakerjaan,namun kepesertaan Jamkesmas pun ada yang ditanggung oleh Pemerintah. Ini artinya program Jamkesmas pun masuk sebagai bagian dari *social protection* khusus bagi Peserta Non Berbayar.
2. *Social Protection* merupakan program-program yang diinisiasi untuk memberikan perlindungan sosial bagi orang termiskin agar terpenuhi hak-hak dasarnya seperti kesehatan, pendidikan, dan sanitasi. Program-program yang masuk dalam kategori *social protection* adalah BLSM, PKH, BSM, Raskin dan Jampersal turunan dari program Jamkesmas

Dari kedua model tersebut program-program penanggulangan kemiskinan di Indonesia merupakan implementasi dari kebijakan-kebijakan yang telah dilahirkan oleh Pemerintah untuk mencapai angka penurunan yang telah ditargetkan. Pemerintah sendiri telah banyak menginisiasi program-program yang diklaim sebagai usaha untuk menurunkan angka kemiskinan dengan membagi program-program kemiskinan menjadi beberapa kluster, yakni:

1. Kluster 1 yaitu bantuan sosial terpadu berbasis keluarga dengan tujuan untuk mengurangi beban rumah tangga miskin melalui peningkatan akses terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan, air bersih, dan sanitasi (PKH, BOS, BSM, Jamkesmas, Raskin, BLSM)
2. Kluster 2 yaitu penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat dengan tujuan mengembangkan potensi dan memperkuat kapasitas kelompok masyarakat miskin untuk terlbat dalam pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip pemberdayaan (PNPM)[20].

20 Kluster II adalah kluster yang memiliki varian terbanyak, antara lain PNPM Mandiri Perdesaan, PNPM Perdesaan R2PN (Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pulau Nias), PNPM Mandiri Agribisnis/SADI (Smallholder Agribusiness Development Initiative), PNPM Generasi Sehat dan Cerdas, PNPM lingkungan Mandiri Perdesaan (PNPM LMP), Program Pengembangan Sistem Pembangunan Partisipatif (P2SPP) atau dikenal dengan PNPM integrasi, PNPM Mandiri Respek (Rencana Strategis Pengembangan Kampung) bagi masyarakat Papua, PNPM mandiri infrastruktur perdesaan, Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW), Program Penyediaan Air Minum Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS), PNPM mandiri daerah tertinggal dan khusus/percepatan pembangunan daerah tertinggal dan khusus (P2DTK), PNPM mandiri kelautan dan perikanan (PNPM-mandiri

3. Kluster 3 yaitu penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil dengan tujuan untuk memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha berskala mikro dan kecil (KUR dan KUBE)
4. Kluster 4 program yang dimunculkan sebagai salah satu upaya peningkatan dan perluasan program pro-rakyat[21]

BAGIAN III

IMPLEMENTASI DAN DAMPAK DARI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN

A. **Realitass Pelaksanaan Empat Kluster**

Dalam realisasinya dari keempat program tersebut hanya kluster satu yang tidak menitik beratkan pada pembangunan fisik atau infrastruktur. Ketiga program lainnya merupakan program-program yang memiliki kecenderungan pembangunan fisik. Padahal idealnya program-program penanggulangan kemiskinan tersebut harus sesuai dengan RPJMN 2010-2014 dan 10 hasil Raker Presiden dengan para Menterinya yang dirumuskan pada Raker di Bali beberapa waktu lalu. Kegamangan Pemerintah dalam merealisasikan kebijakannya melalui program-program yang bersifat fisik ini atau pembangunan infrastruktur diperunyam dengan sistem koordinasi yang sangat buruk dan tidak bersinergi. Beberapa temuan yang ada di lapangan terkait dengan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan kluster I adalah; 1) ketidaktepatan penerima manfaat dari program (masih banyak orang-orang yang tidak layak menerima tetapi menerima bantuan), 2) jumlah bantuan yang tidak sesuai dengan ketentuan yang ada, dibeberapa wilayah hal ini dimaksudkan untuk meredam konflik (pembagian raskin) sementara untuk PKH banyak ditemui perbedaan-perbedaan penerimaan bantuan 3) tidak disosialisasikannya para penerima manfaat hingga ke tingkat desa sehingga

KP), PNPM Mandiri pariwisata, PNPM mandiri perumahan dan permukiman, dalam kluster II ini pun diinisiasi program perluasan dan pengembangan kesempatan kerja/padat karya produktif. Baru-baru ini pemerintah melaksanakan program PNPM Peduli yang berfokus pada kelompok-kelompok masyarakat yang tidak tersentuh oleh program-program PNPM lainnya.

21 Program ini dikeluarkan berdasarkan Keputusan Presiden No.10 tahun 2011 tentang Tim Koordinasi Peningkatan dan Perluasan program Pro-rakyat melalui (1) program rumah sangat murah (2) program kendaraan angkutan umum murah (3) program air bersih untuk rakyat (4) program listrik murah dan hemat (5) program peningkatan kehidupan nelayan (6) program peningkatan kehidupan masyarakat miskin perkotaan.

banyak perbedaan dalam hal siapa yang menerima bantuan tersebut 4) banyak kepala keluarga perempuan sulit mengakses bantuan-bantuan dari program penanggulangan kemiskinan dan masih banyak pula keluarga miskin yang tidak memiliki KPS (Kartu Perlindungan Sosial). Sementara untuk kluster II, III, dan IV kecenderungan program pada kluster ini banyak mengandalkan program-program yang bersifat fisik[22].

Persoalan lain yang muncul di lapangan terkait keakuratan pendataan, dilihat dari sisi *inclusion error* (dimana orang yang tidak memenuhi kriteria penerima manfaat tetapi menjadi penerima manfaat) dan *exclusion error* (orang miskin yang seharusnya menjadi penerima manfaat tidak masuk dalam penerima bantuan ataupun program), yang ironisnya justru *exclusion error* ini jumlah persentasenya sangat besar. Banyak dijumpai di wilayah Jakarta atau pun wilayah-wilayah lain, orang dengan kondisi sangat miskin tetapi tidak menerima program-program bantuan langsung.

Hal lain yang juga menjadi realitas kemiskinan di Indonesia adalah wajah kemiskinan yang sangat berwajah perempuan. Hampir semua proses pengambilan kebijakan dan perumusan kebijakan, baik di tingkat desa maupun nasional, masih sangat bias gender bahkan tidak berpihak pada perempuan. Hal itu dibuktikan dari tingkat kehadiran perempuan di musrenbang yang terkadang kurang dari 30%. Dan biasanya para penerima manfaat terbanyak pun bukan perempuan. Dari pengalaman program yang telah dilakukan di wilayah Serdang Bedagai, Sulawesi Selatan, Garut, Sukabumi, Ciamis, Tasikmalaya, Subang, Bandung, Jembrana dan Kota Kupang[23] banyak ditemui perempuan kepala keluarga sangat sulit mengakses program-program penanggulangan kemiskinan baik kluster I maupun kluster lainnya. Biasanya kendala tersebut ditemui saat si kepala rumah tangga perempuan akan mengakses jaminan kesehatan (rata-rata mereka tidak memiliki penghasilan untuk membayar biaya administrasi pengurusannya) atau pun jaminan modal (seperti KUR, dan KUBE) karena salah satu persyaratannya adalah memiliki rekening di Bank. Sementara kebanyakan kepala rumah tangga perempuan tidak dapat mengurus karena terbentur oleh perjanjian kolateral yang ada dalam dunia perbankan. Jelas hal ini bukan suatu jalan keluar dari kemiskinan, karena memberikan peluang pada kelompok menengah dan atas seraya menutup peluang kemungkinan bagi orang miskin.

22 Kecuali program SPP yang masuk dalam kluster II namun tidak menitikberatkan pada program fisik.

23 Program SAPA (Strategis Alliance for Poverty Alliviation) di bawah kendali Menkokesra yang menitik beratkan pada proses keterlibatan perempuan dalam perencanaan dan penganggaran di tingkat desa hingga kabupaten.

Tidak adanya dampak program perlindungan sosial terhadap perempuan juga ditemukan dalam berbagai penelitian internasional seperti dilakukan oleh *Asian Development Bank* (2013). Perempuan penerima manfaat lebih kecil dari laki-laki dalam ketiga program perlindungan sosial terutama untuk program asuransi sosial, karena akses perempuan yang lebih rendah pada pekerjaan di sektor formal. Asesmen keseluruhan indeks perlindungan sosial (SPI) menunjukkan bahwa indeks SPI perempuan hanya 41.8% dari ketiga program perlindungan sosial untuk laki-laki dan perempuan (ADB,2013).

B. **Kelembagaan Pengelola Program Penanggulangan Kemiskinan**

Ketidakmampuan masyarakat miskin dalam konteks kemajemukan dapat dikategorikan dan dicerminkan dalam 3 persoalan besar yang selalu ada, yakni;

- Rakyat miskin tidak memiliki akses ke pembuatan keputusan atau kebijakan. Sedangkan kelembagaan yang ada seperti musrenbang, atau pun musyawarah lainnya tidak dapat menjaring ataupun dijadikan sebagai tempat menyalurkan aspirasi yang muncul dari bawah. Setiap kebutuhan rakyat miskin sudah didefinisikan dari atas oleh kelembagaan yang ada (seperti TKPD, SKPD yang memberikan format program dan telah menentukan program apa yang akan dijalankan, sehingga sulit untuk melakukan inovasi ataupun memberikan masukan sesuai dengan kebutuhan masyarakat secara riil). Pada akhirnya kemiskinan tidak dapat terselesaikan.
- Regulasi kebijakan pemerintah yang mengutamakan kepentingan ekonomi dan menitikberatkan pada investasi modal besar yang fokus pada sektor-sektor industri yang tidak berbasis pada potensi dan sumber daya yang ada, sehingga menutup kesempatan masyarakat untuk mengembangkan potensi-potensinya untuk keluar dari kemiskinan. Padahal untuk menyelesaikan kemiskinan pemerintah harus menyediakan seperangkat regulasi yang menjamin bagi masyarakat untuk bisa melakukan inovasi dan pengembangan agar dapat keluar dari kemiskinan.
- Pada kenyataannya, tidak ada transparansi dan keterbukaan pada pembuatan dan pelaksanaan kebijakan, akibatnya kebijakan hanya bisa diakses oleh orang-orang tertentu. Segala bentuk regulasi diputuskan oleh lembaga-lembaga pembuat kebijakan tanpa melibatkan masyarakat miskin, sehingga banyak kebijakan atau pun regulasi yang sifatnya tidak mendukung rakyat miskin.

Di samping itu, dominasi elit politik mulai dari tingkat desa hingga tingkat nasional menjadi salah satu penyebab semakin panjangnya daftar

kemiskinan yang terjadi. Contoh yang mudah dapat ditemui dalam hal dominasi elit adalah hampir seluruh program kemiskinan yang ada di desa maupun di kota sebagian besar penikmatnya adalah kaum elit ataupun orang-orang yang berada di lingkaran terdekat pengambil kebijakan. Di beberapa daerah pemberian bantuan untuk orang miskin tak banyak terserap oleh orang miskinnya tetapi oleh orang yang sebenarnya tidak berhak mendapatkan program tersebut. Dari pendataan yang dijumpai di lapangan terkait pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan ada sejumlah faktor terkait dengan proses implementasi program penanggulangan kemiskinan, di antaranya keakuratan pendataan, akses terhadap program, dampak program terhadap kesejahteraan penerima, relasi kekuasaan, dan lemahnya evaluasi dan monitoring di lapangan, serta rendahnya partisipasi masyarakat (ahmadi,dkk 2010; Hastuti 2013; Holmes & Jones, 2010).

Lagi pula, persoalan yang sering muncul terkait dengan koordinasi adalah masih kuatnya ego sektoral yang muncul di masing-masing Satuan Kerja Perangkat Dinas (SKPD) dan pelaksana-pelaksana teknis lainnya. Salah satu usaha yang dilakukan Pemerintah untuk memaksimalkan fungsi dan mendorong terjadinya sinergi adalah mengeluarkan kebijakan nasional dalam bentuk Perpres no.15 tahun 2010 yang menekankan perlunya percepatan penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Perpres ini menekankan pemerintah provinsi, kabupaten dan kota menyusun program yang terpadu agar tidak memberi kesan adanya inisiatif dari para instansi/lembaga terkait, berjalan sendiri-sendiri, dan program yang digagas bersifat parsial. Untuk mendorong kerja sama yang baik antar lembaga diluncurkan kebijakan Mendagri berupa Permendagri No. 42 tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Kebijakan ini mengindikasikan bahwa keterlibatan multi pihak dalam penanggulangan kemiskinan potensial untuk terjadi inefisiensi dan kontra produktif. Untuk itu diperlukan pengaturan yang tegas di lingkungan pemerintahan daerah. Gubernur Jawa Barat misalnya, meresponnya dengan mengeluarkan kebijakan berupa Keputusan Gubernur Jawa Barat No 465.05/kep.1483-Bapp/2010 tentang TKPKD Provinsi. Kebijakan ini dijadikan landasan oleh SKPD yang ada di jajaran Pemerintah Provinsi Jawa Barat untuk menggelar berbagai program penanggulangan kemiskinan masyarakat Jawa Barat. Hal yang menarik untuk dicermati adalah munculnya program yang diluncurkan secara parsial, walaupun telah dibentuk Tim Koordinasi yang secara langsung mengatur kerja sama antar SKPD ini.

Maka tak jarang ditemukan program-program yang dilaksanakan oleh SKPD tidak sejalan dengan program-program penanggulangan kemiskinan yang menjadi acuan TKPKD dan RPJMD masing-masing kabupaten/

kota. Padahal tugas dari TKPKD adalah memadukan dan mempercepat langkah-langkah nyata penanggulangan kemiskinan di tingkat provinsi, kota dan kabupaten. Sebagai catatan, TKPKD memiliki fungsi untuk (1) mengkoordinasikan perumusan kebijakan penanggulangan kemiskinan dan penyerasian pelaksanaannya di daerah, (2) memfasilitasi lintas pelaku, komunikasi interaktif, dan penyebarluasan informasi penanggulangan kemiskinan (3) melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan (4) melakukan pembinaan terhadap pelaksanaan fungsi TKPKD kabupaten/kota dan pengembangan kerjasama antar kabupaten/kota maupun kemitraan yang terkait dalam upaya percepatan penanggulangan kemiskinan bagi TKPKD di tingkat provinsi.

Idealnya, sebagai sebuah forum lintas pihak dan sebagai pemegang mandate dengan prinsip partisipatif, maka forum ini seharusnya mewakili unsure-unsur pemerintahan daerah, swasta, dan masyarakat. Dan secara spesifik unsur masyarakat yang harus ada, antara lain dari kelompok masyarakat miskin, tokoh agama, tokoh masyarakat, organisasi non pemerintah, lembaga penelitian dan perguruan tinggi. Namun dalam praktiknya forum lintas pihak ini lebih banyak didominasi oleh unsur pemerintahan daerah saja, sedangkan unsur masyarakat biasanya diisi oleh tokoh masyarakat yang memiliki hubungan kedekatan dengan pemerintah daerah. Begitupun dengan organisasi non pemerintah dan lembaga penelitian, biasanya kedua komponen ini merupakan bentukan dari pemerintahan daerah tersebut juga, yang bertujuan hanya untuk memenuhi syarat saja dari forum lintas pihak. Hal inilah yang menghambat fungsi-fungsi TKPKD sebagai pelaksana pemantauan dan evaluasi program penanggulangan kemiskinan. Karena seolah-olah keberadaan TKPKD hanya sebagai pelengkap dari prasarat untuk mendapatkan program-program yang berhubungan dengan penanggulangan kemiskinan belaka. Tambahan pula, keberadaan TKPKD tidak didukung dengan pengalokasian anggarannya dalam APBD. Hal ini merupakan beban baru bagi daerah untuk mengalokasikan operasional TKPKD. Permasalahan-permasalahan inilah yang sesungguhnya menimbulkan keengganan provinsi untuk memaksimalkan peran TKPKD.

Lalu pertanyaannya adalah di manakah sebenarnya posisi program-program penanggulangan kemiskinan yang telah dibagi menjadi 4 kluster itu masuk dalam strategi yang dilakukan oleh TKPKD? Sehingga nantinya tidak dirasakan bahwa program-program yang telah dibagi dalam kluster-kluster tersebut terpisah dengan program-program yang dilakukan SKPD.

Kondisi ini kian diperparah dengan model perencanaan di desa yang dalam realisasinya terjadi 2 proses perencanaan, yakni perencanaan program

PNPM (yang lebih dikenal dengan musrenbang PNPM) dan musrenbang regular. Walaupun pemerintah dalam permasalahan ini telah meluncurkan program PNPM integrasi untuk mencoba menjawab adanya perbedaan perencanaan tersebut, namun tetap saja dalam pelaksanaannya hampir di semua wilayah yang mendapatkan program PNPM integrasi hanya mengintegrasikannya sebatas pada pelaksanaan musyawarah perencanaannya saja dan tidak memiliki kesatuan dokumen, dan penganggaran. Sehingga terkadang, program-program yang keluar dari proses perencanaan ini hanya menyentuh program-program yang sangat bias infrastruktur.

Berkaca pada persoalan-persoalan di atas, maka dapat dipastikan bahwa program-program penangulangan kemiskinan yang kini ada tidak berjalan maksimal. Hal ini dipicu oleh tidak terintegrasi dan tidak sinerginya program-program penanggulangan kemiskinan yang dijalankan. Sehingga dapat dipastikan ketepatan sasaran program, penerima manfaat program, dan pengelolaan program tidak sesuai dengan apa yang telah direncanakan dan ditargetkan. Ini akan memberi dampak pada tidak efektifnya program-program penanggulangan kemiskinan sehingga angka kemiskinan menurun.

BAGIAN IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Persoalan kemiskinan di Indonesia tidak hanya bisa diselesaikan dengan mengeluarkan atau merancang kebijakan semata. Munculnya kebijakan-kebijakan terkait penanggulangan kemiskinan terkadang justru makin memperparah dan memperdalam kemiskinan itu sendiri jika tidak berbasis pada data dan fakta yang ada di lapangan. Ditambah lagi tidak adanya sinergi dan koordinasi antar lembaga dan pengelola program, serta komitmen yang cukup dari pemerintah pada proses menyebabkan tidak maksimalnya hasil dari program-program yang sudah dijalankan. Untuk itu perlu dilakukan beberapa upaya terkait sebagai berikut:

1. Memperjelas mekanisme dan proses terkait perencanaan program penanggulangan kemiskinan, baik di tingkat desa maupun kabupaten, sehingga ke depan diharapkan perencanaan yang dilakukan dari desa sampai kabupaten akan merepresentasikan persoalan-persoalan kemiskinan yang ada.
2. Perlunya analisis lebih dalam terkait keberadaan TKPKD sebagai lembaga yang memiliki tupoksi sebagai pelaku pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan.
3. Perlunya komitmen yang cukup dari pemerintah pusat/nasional untuk memaksimalkan fungsi TKPKD terkait dengan komitmen pengalokasian anggaran bagi TKPKD sehingga tidak membebani APBD.
4. Perlunya analisis lebih lanjut terkait dengan program-program penanggulangan kemiskinan yang ada, sehingga hasilnya benar-benar diperuntukkan bagi penanggulangan kemiskinan yang berbasis pada kebutuhan daerah/wilayah masing-masing, dan bukan hanya sekadar program-program yang bersifat padat karya dan parsial.
5. Dirasa sangat penting untuk mendorong pemerintah melakukan validasi data terkait jumlah orang miskin, sehingga nantinya pemerintah dapat menentukan dengan tepat penerima manfaat program yang akan disasar. ■

DAFTAR PUSTAKA

Akhmadi, Asri Y, Budiyati. S, Yumna A (2010) *Access to Justice; Empowering female heads of household in Indonesia. Case studies in Nangro Aceh Darussalam, West java, West Kalimantan, and East Nusa Tenggara, Smeru Research Institut*

Asian Development Bank (2013). The Sosial Protection Indeks; assessing the Result for Asia and the Pacific

Hastuti, Usman. S, Sulaksono. B, Mawardi. S, Syukri.M (Sept 2013) Pemantauan Cepat Pelaksanaan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) 2013. Lembaga Penelitian Smeru, Jakarta.

Hickey,S. (2008); Conceptualizing the politics of sosial protection in Africa

Kementerian PPN/Bappenas; Kerangka Dasar RPJMN 2015-2019 Perlindungan Sosial.

Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) Penanggulangan Kemiskinan situasi terkini, target pemerintah, dan program percepatan.

- Halaman ini sengaja dikosongkan -

KETIMPANGAN KREDIT DI SEKTOR PERBANKAN

M. Firdaus

RINGKASAN

Peran perbankan di negara modern sangat penting. Ia merupakan dirjen pengendali kecepatan pembangunan ekonomi negara melalui kwalitas dan kuantitas alokasi permodalan. Sejalan dengan itu, perbankan di Indonesia pun bercita-cita melalui aneka kegiatannya demi peningkatan taraf hidup rakyat banyak. Sayangnya, fokus perbankan Indonesia selama ini belum sepenuhnya menyasar sektor ekonomi dimana tingkat kesejahteraan rakyat banyak menggantungkan hidup, seperti UMKM (usaha mikro, kecil dan menengah). Hingga kini, kredit perbankan nasional yang disalurkan kepada UMKM – kecuali BRI yang mencapai 39,05% -- masih di bawah 21% dari total kreditnya. Bahkan ada salah satu bank nasional yang memperlakukan UMKM -- khususnya untuk usaha mikro – mensyaratkan organisasi pendamping seperti koperasi, bila mengajukan kredit. Bunga kredit yang dikenakan bagi pelaku usaha mikro pun tinggi dibanding dengan pengusaha menengah. Ini berbeda dengan perlakuan negara-negara tetangga seperti; China, Malasyia, Korea Selatan, dan Thailand yang mengalokasikan kreditnya lebih dari 50%. Alokasi kredit perbankan selama ini masih tertuju kepada sector usaha besar dan menengah. Usaha mikro dan kecil serta pertanian masih dianggap perbankan sebagai sector yang tidak "*bankable*". Maka tak aneh bila laba perbankan nasional selalu naik dari tahun ke tahun. Di tahun 2013, perbankan nasional rata-rata meraup laba sebesar 14% - 17% Sementara laba perbankan negara tetangga hanya menangguk keuntungan antara 1% - 4%. Perbankan di Malasyia hanya membukukan keuntungan sebesar 3,03%, Filipina sejumlah 3,92%, Vietnam sebesar 3,43%, dan Singapura sebanyak 1,79%. Minimnya perhatian perbankan kepada pelaku usaha mikro, kecil dan petani, menyisakan tanda tanya atas keberpihakannya kepada peningkatan kesejahteraan rakyat, seperti tujuan inklusi keuangan perbankan. Padahal kontribusi UMKM terhadap penyerapan tenaga kerja nasional mencapai 101,72 juta tenaga kerja (97,3%). Sementara kontribusinya terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) mencapai 57,12%. Data tersebut ditunjang dari total pelaku Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) yang berjumlah 55.2 juta (99,98%) dari seluruh unit usaha di Indonesia. Sektor ini menjadi penyanggah penyerapan tenaga kerja ketika sektor formal semakin terpinggirkan, dan pertanian tidak mampu menjadi penopang perekonomian, serta melambatnya sektor industri. Sehingga sector UMKM dan pertanian sangat strategis sebagai wadah peningkatan kesejahteraan serta penanggulangan kemiskinan sekaligus.

PENDAHULUAN
KEBIJAKAN PERMODALAN LEMBAGA PERBANKAN

Perekonomian suatu negara secara tidak langsung sesungguhnya berhubungan dengan kinerja dan dinamika lembaga keuangan. Sebagai salah satu lembaga keuangan, perbankan merupakan badan usaha yang berfungsi mengakumulasi dan menyimpan dana masyarakat untuk kemudian disalurkan bagi kepentingan pembangunan ekonomi melalui kegiatan dan pengembangan bisnis. Bahkan dapat dikatakan bahwa kecepatan pembangunan ekonomi negara bergantung kepada kualitas dan kuantitas kucuran modal yang salah satunya adalah berasal dari perbankan. Dalam hal ini perbankan menjalankan fungsinya sebagai "intermediary" (perantara) antara masyarakat yang memiliki modal yang disimpan di bank, dan disalurkan kembali kepada rakyat yang membutuhkannya. Mekanisme tersebut termaktub dalam Undang-Undang No. 14 tahun 1967 tentang Pokok-pokok Perbankan, dan disempurnakan dengan Undang-undang No.10 Tahun 1998, yang menyatakan bahwa lembaga keuangan ialah institusi yang kegiatannya di bidang jasa keuangan dengan cara mengambil (menarik) dana dari masyarakat dan menyalurkannya kembali kepada masyarakat.

Lebih dari itu, pengertian perbankan yang tertulis dalam Undang-undang No.10 Tahun 1998 tentang perubahan Undang-undang No.7 Tahun 1992, menyebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan "Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat sebagai simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak".

Keniscayaan peran perbankan juga dipertegas Kasmir *(2013)*[1], yang menyebutkan bahwa peran utama bank ialah menjadi lembaga intermediasi keuangan yang memindahkan dana dari kelompok yang memiliki dana berlebih (*surplus*) kepada kelompok yang kekurangan uang (*deficit*), di samping memfasilitasi kegiatan jasa keuangan lainnya. Gambaran tersebut mengandung makna bahwa perbankan memiliki fungsi vital dalam kegiatan pembangunan ekonomi nasional. Manakala peran perbankan tidak memenuhi tujuan sebagaimana dimaksudkan di atas, maka akibatnya adalah pembangunan ekonomi nasional akan terhambat, dan pada gilirannya akan berimbas pada terganggunya upaya peningkatan kesejahteraan rakyat dan penekanan laju angka pengangguran.

Hal serupa juga diungkapkan dalam banyak studi bahwa ada hubungan positif antara pertumbuhan yang baik di sektor perbankan dengan pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Sunarsip, Kepala Ahli Ekonomi *The Indonesia Economic Intellegience*, dalam makalah "Analisis Atas Deregulasi,

---

1 Dr. Kasmir, "*Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*", Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013, cetakan ke-12.

Krisis, Restrukturisasi Perbankan di Indonesia", menegaskan peran penting perbankan. Ia mengutip Diamond (1984), yang mengatakan bahwa perantara keuangan bisa mengurangi biaya monitoring penggunaan dana dari peminjam. Hal ini mengisyaratkan bahwa intermediasi lembaga keuangan berdampak kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, ia melanjutkan, gambaran tersebut kian meyakinkan akan pentingnya peran sektor keuangan dalam pembangunan perekonomian suatu bangsa.[2] Sayangnya, selama ini peran strategis dan mulia sektor perbankan sebagai *intermediary* yang memiliki visi peningkatan taraf hidup kesejahteraan masyarakat masih dipertanyakan. Perbankan yang diharapkan menjadi salah satu pilar penting dalam pembiayaan pembanguan ekonomi nasional, ternyata kinerjanya masih harus senantiasa diperbaiki, agar mampu menggerakkan roda perekonomian secara lebih optimal. Dalam kaitan tersebut *Erani Yustika* (2013), Direktur INDEF, menyatakan bahwa sejauh ini bisnis perbankan lebih banyak menyasar sektor yang dikenal dengan "*non-tradable*" dibandingkan dengan sektor riil/pertanian (*tradable*). Padahal di sektor riil dan *tradable* inilah banyak penduduk menggantungkan kehidupan ekonominya. Namun karena hal tersebut tidak mendapatkan perhatian sebagaimana mestinya, alih-alih mengatasi pada akhirnya malah ikut menyumbang dalam masalah kemiskinan dan pengangguran. Kondisi demikian tentu saja berakibat kepada perlambatan peningkatan kesejahteraan rakyat di semua lapisan.[3] Tabel berikut ini memperlihatkan lambatnya pertumbuhan sektor *tradable* karena minimnya dukungan dalam pendanaan, dan salah satunya adalah dari sektor perbankan.

Sektor	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tradable							
Pertanian	3.36	3.47	4.83	3.98	2.86	3.00	3.97
Pertambangan	1.70	1.93	0.71	4.44	3.48	1.40	1.49
IP	4.59	4.67	3.66	2.16	4.48	6.2	5.73
Nontradable							
LGA	5.76	10.33	10.93	14.29	5.31	4.8	6.40
Konstruksi	8.34	8.53	7.55	7.07	6.98	6.7	7.50
Perdagangan, hotel & resto	6.42	8.93	6.87	1.30	8.69	9.2	8.11
Pengangkutan dan komoditi	14.23	14.04	16.57	15.50	13.45	10.7	9.98
Keu, RE dan JP	5.47	7.99	8.24	5.05	5.65	6.8	7.15
Jasa-jasa	6.16	6.44	6.24	6.42	6.01	6.7	5.24
PDB	5.50	6.35	6.01	4.58	6.10	6.5	6.23

Sumber: Erani, 2013, diolah dari BPS, 211

2 Bersama Suyono Salamun, Phd, Sunarsip, artikel tersebut dimuat di "Jurnal Keuangan Publik", Vol. I/N0.1, September 2003, diterbitkan Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Departement Keuangan RI.

3 Koalisi Masyarakat Sipil Untuk APBN Kesejahteraan, "APBN Konstitusi 2014", Jakarta: Fitra, 2013. Hal. 9.

Di sinilah pertanyaan tulisan ini berawal, yakni mengapa sektor yang digeluti banyak rakyat dalam kegiatan usaha, seperti UMKM (Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah) dan pertanian serta sektor riil lainnya memiliki pertumbuhan yang melambat? Apakah melambatnya pertumbuhan sektor riil disebabkan oleh minimnya dukungan permodalan dari lembaga keuangan? Bila jawaban atas pertanyaan tersebut "ya", lalu apa dan bagaimana kemudian peran serta kinerja perbankan dalam mendukung peningkatan kesejahteraan rakyat selama ini?

Sejumlah pertanyaan tersebut di atas menjadi titik awal penulis dalam mengurai problematika lembaga keuangan termasuk perbankan, sebagai lembaga yang memiliki visi "mensejahterakan rakyat", namun ada dugaan lebih cenderung hanya "menangguk" keuntungan semata.

ANALISIS IMPLEMENTASI KREDIT PERBANKAN BAGI PENINGKATAN KESEJAHTERAAN RAKYAT

Kondisi perbankan dalam beberapa tahun terakhir ini telah menjadi sorotan publik, terutama berkaitan dengan tingkat kemanfaatan dana yang dikumpulkan masyarakat dalam berbagai skema. Sebagian dana perbankan (domestik maupun asing) ternyata tidak disalurkan dalam bentuk kredit. Dana-dana tersebut diparkir atau dialihkan dalam bentuk SBI (Sertifikat Bank Indonesia) dan SUN (Surat Utang Negara). Hal itu sesuai dengan laporan BI (Bank Indonesia) yang mengungkapkan bahwa sampai Mei 2010, dana perbankan yang disimpan dalam bentuk SBI mencapai Rp 253,6 triliun, dana yang ditempatkan di Fasilitas Simpanan BI (FASBI) sejumlah Rp 47 triliun, serta dana yang diinvestasikan dalam bentuk surat-surat berharga ditambah dengan piutang lainnya sebesar Rp 333,3 triliun.[4]

Sementara dari segi pinjaman, sektor perbankan nasional pada umumnya menetapkan suku bunga yang tinggi, meskipun Bank Indonesia berusaha menurunkan tingkat suku bunganya (BI rate). Dalam praktik umum dengan model kebijakan moneter yang berlandaskan pada inflasi dalam situasi inflasi yang saat ini relative rendah dan terjaga baik, maka sejatinya Bank Indonesia selayaknya mengontrol perbankan nasional untuk ikut menurunkan suku bunga pinjamannya.[5] Hal itu seperti tergambar di dalam grafik berikut ini.

---

4 Dr. Ahmad Erani Yustika, *"Kebijakan Reformasi dan Kerapuhan Kelembagaan Ekonomi: Ikhtiar Meluruskan Arah Perekonomian Nasional"*, Malang: Universitas Brawijaya, 30 Desember 2010. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Ekonomi Kelembagaan Pada Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya.

5 Setyo Budiantoro & Wiko Saputra, "*Rezim Suku Bunga Tinggi dan Kebijakan Moneter pro Kemiskinan*", Jakarta: Prakarsa, Policy Brief, 2013.

Tabel 2: Perkembangan BI Rate dan Tingkat Suku Bunga Pinjaman, thn 2007-2012

Kelompok dan Jenis Suku Bunga	Tahun					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Suku Bunga Bank Indonesia (SBI)	8.00	9.25	6.50	6.50	6.00	5.75
Bank Persero						
Modal kerja	13.47	14.61	13.83	13.06	12.37	12.00
Investasi	12.93	13.85	12.56	10.81	10.39	9.98
Konsumsi	14.03	13.84	13.88	13.05	12.91	12.72
Bank Pemerintah Daerah						
Modal kerja	15.33	14.43	13.91	13.57	13.52	13.63
Investasi	14.61	13.52	12.54	12.44	12.40	12.33
Konsumsi	13.82	14.06	14.17	14.10	13.91	13.99
Bank Swasta Nasional						
Modal kerja	12.96	15.90	14.09	13.02	12.34	12.02
Investasi	13.11	14.85	13.51	13.20	12.64	12.23
Konsumsi	14.69	15.91	16.22	14.05	13.11	13.17
Bank Asing dan Campuran						
Modal kerja	10.23	14.58	11.73	10.23	8.71	7.98
Investasi	10.56	15.00	12.22	11.82	14.89	9.54
Konsumsi	36.24	35.32	35.59	31.66	30.73	30.66
Bank Umum						
Modal kerja	13.00	15.22	13.69	12.83	12.16	11.79
Investasi	13.01	14.40	12.96	12.28	12.04	11.46
Konsumsi	16.13	16.40	16.42	14.53	14.15	13.90

Sumber: Prakarsa, 2013, diolah dari laporan Bank Indonesia

Tambahan pula, bila dibandingkan dengan tingkat suku bunga negara-negara tetangga, tingkat suku bunga BI pun sebenarnya masih tergolong tinggi. Dalam hal itu, misalnya pada tahun 2009, saat suku bunga kredit Indonesia sebesar 14,5%, negara Malasyia malah mematok 5,08%, Thailand sebesar 5,96%, Korea Selatan berdiri pada kisaran 5,00%, dan China pada angka 5,31%.[6]. Dampak dari tingginya suku bunga membuat pelaku usaha – dan pengakses kredit bank lainnya – harus membuat kalkulasi ulang terhadap performa kinerja usahanya, antara lain seperti melakukan efisiensi, pengurangan produksi, penurunan kualitas bahan baku, dan pengurangan tenaga kerja.

Sementara dari sisi laba, tingkat keuntungan yang diperoleh perbankan

6 Dr. Ahmad Erani Yustika, "Menata Kembali Sektor Perbankan", 11 April 2013, diunduh dari http://ahmaderani.com/menata-kembali-sektor-perbankan.html.

nasional pada saat yang sama melalui *net interest margin*[7], berada pada angka antara 5 - 6% di tahun 2009. Kemudian pada tahun 2013, meskipun perekonomian nasional sedang diterpa berbagai krisis seperti inflasi 8,22 persen, dan kurs rupiah Rp 12.000 per dollar AS, perbankan nasional rata-rata telah meraup untung sebesar 14 -17 persen. Dalam hal ini sebagai contoh, BRI (Bank Rakyat Indonesia) memperoleh laba sebesar Rp 21,6 triliun, Bank Mandiri Rp 18,2 triliun, Bank Danamon sebanyak 4 triliun, dan BTN Rp 1,56 triliun.[8] Sementara pada waktu yang sama rata-rata laba perbankan di negara tetangga memperoleh keuntungan antara 1- 4 persen. Sebagaimana dapat dicatat secara berturut-turut misalnya, sektor perbankan di Malasyia hanya membukukan tingkat keuntungan sebesar 3,03%, Filipina sejumlah 3,92%, Vietnam sebesar 3,43%, dan Singapura sebanyak 1,79%. Perbankan dengan kondisi seperti ini akan memiliki LDR (*Loan to Deposit Ratio*)[9] perbankan yang rendah, namun di saat yang sama ia malah meraih keuntungan yang tinggi. Artinya, di saat sektor ekonomi lain mengalami kesulitan dan tertatih-tatih mempertahankan kinerja ekonominya, sektor perbankan justru dapat menikmati laba yang menggiurkan.[10]

Selanjutnya, bila dibaca dari segi *Net Interest Margin* (NIM), maka kinerja perbankan nasional berada pada tingkat 5,5%. Hal ini berbeda dengan kondisi negara-negara di kawasan ASEAN lain yang memiliki NIM di bawah 2 %. Konsekuensi dari besarnya NIM telah mendorong bunga kredit perbankan membengkak tinggi sehingga, sebagaimana telah disinggung di atas, pada gilirannya membebani perkembangan dunia usaha. Kondisi demikian masih diperburuk dengan efesiensi perbankan nasional yang dinilai belum optimal. Hal itu ditunjukkan dengan BOPO (biaya operasional dibandingkan dengan pendapatan operasional)[11] yang tinggi, seperti dapat dilihat pada tahun 2012 berjumlah 74,1%. Kondisi inilah yang ditengarai oleh banyak pengamat sebagai sebab mengapa perbankan menerapkan NIM yang tinggi, tak lain adalah untuk menutup biaya inefiesiensi tersebut.[12]

---

7 NIM *(net interest margin)* atau margin bunga bersih ialah selisih antara bunga yang diterima setelah diperhitungkan dengan dasar pengenaan pajak dengan biaya bunga *(net interest margin)*. Sumber: http://www.bi.go.id/id/Kamus.aspx?id=L.

8 A Tony Prasetiantono, "*Bencana Alam dan Perbankan*", Kompas, 17 Feb, 2014.

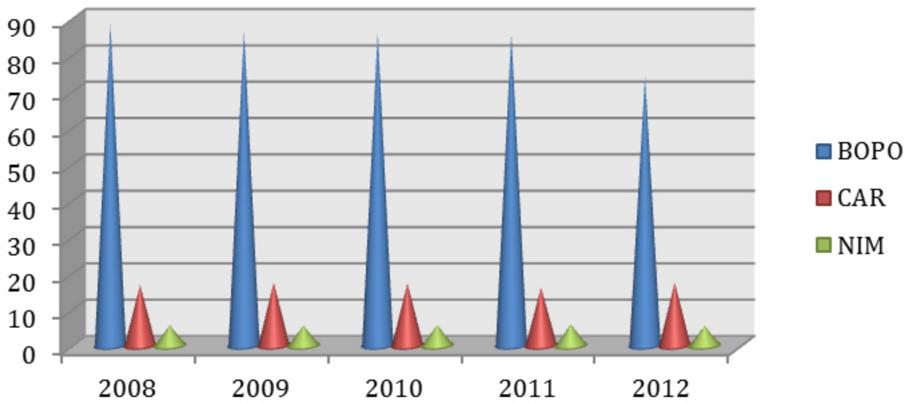
9 LDR ialah rasio antara besarnya seluruh volume kredit yang disalurkan bank dan jumlah penerimaan dana dari berbagai sumber. Sementara pengertian LDR lainnya adalah rasio keuangan perusahaan perbankan yang berhubungan dengan aspek likuiditas. Lihat Dr. Kasmir, Ibid,.

10 Dr. Ahmad Erani Yustika, "Menata Kembali Sektor Perbankan", 11 April 2013, Ibid,.

11 BOPO ialah Rasio efisiensi bank yang mengukur beban operasional terhadap pendapatan operasional. Semakin tinggi nilai BOPO maka semakin tidak efisien operasi bank. Sumber: kamus BI (http://www.bi.go.id/id/Kamus.aspx.id=L).

12 Koalisi Masyarakat Sipil Untuk APBN Kesejahteraan, "APBN Konstitusi 2014", Jakarta: Fitra, 2013. Ibid,.

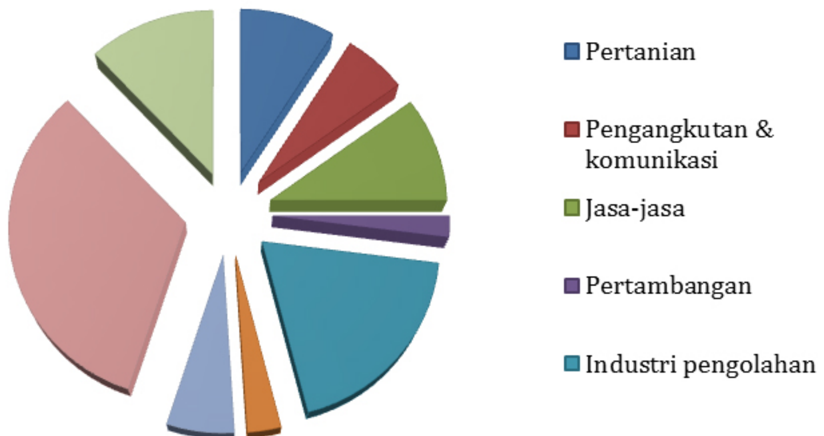
Grafik 1: Perkembangan NIM, BOPO, CAR Bank Umum



Sumber: Erani, 2013

Di bagian lain, perbankan juga pelit-dukungan terhadap pertumbuhan sektor riil, terutama UMKM (Usaha Mikro, Kecil dan Menengah) dan pertanian. Padahal, sekitar 48 % penduduk miskin Indonesia menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian. Sementara perbankan yang lebih menitikberatkan atau berorientasi pada keuntungan (semata) tampak enggan untuk memasuki sektor yang dinilai belum memilki nilai keuntungan yang nyata, seperti pertanian. Kenyataan itu kelihatan dari rendahnya alokasi kredit perbankan terhadap sektor tertentu sebagaimana tertera pada tabel berikut ini.

Grafik 2: Komposisi Kredit Perbankan Ekonomi tahun 2013



Sumber: Enny Sri Hartati, 2013

Sebagaimana diketahui bahwa pada umumnya kalangan perbankan berpandangan bahwa sektor UMKM (dan bisa jadi pertanian) dinilai belum *bankable*, atau memiliki risiko yang tinggi dan rentan dalam pengembalian kredit. Hingga kini, kredit yang disalurkan kepada UMKM dari perbankan swasta dan nasional – kecuali BRI yang mencapai 39,05% -- masih dibawah 21% dari total kredit perbankan. Bahkan salah satu bank nasional seperti BNI memperlakukan UMKM -- khususnya untuk usaha mikro-- bila mengajukan kredit harus memiliki organisasi pendamping seperti koperasi. Bunga kredit yang yang dikenakan untuk pelaku usaha mikro pun cukup tinggi dibanding dengan usaha sektor menengah. Demikian ini semakin memperlihatkan bahwa penyaluran kredit kepada UMKM dari perbankan bukan dilandasi keberpihakan kepada pelaku usaha tersebut, namun berlandaskan atas pertimbangan bisnis semata.[13]

Tabel 3: Persentase Kredit Kepada UMK (usaha mikro dan kecil) Terhadap Total Kredit yang Disalurkan

No	Nama Bank	Persentase Kredit UMK
1.	Bank Mandiri	5,47%
2.	Panin Bank	9,13%
3.	UOB	1,70%
4.	OCBC NISP	2,13%
5.	CIMB Niaga	10,82%
6.	Bank Danamon	17,12%
7.	BRI	39,05%

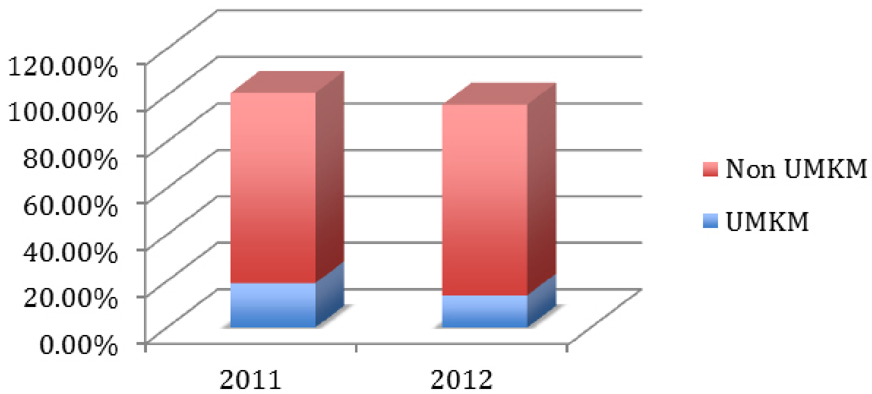
Sumber: Laporan keuangan konsolidasi bank per September 2011 (diolah).

Terlebih lagi, laporan kredit di tahun sesudahnya, yaitu tahun 2012 ternyata menunjukkan perkembangan yang tidak jauh berbeda. Data olahan Bank Indonesia dan Badan Pengawas Pasar Modal Lembaga Keuangan Tahun 2012 menyebutkan bahwa alokasi pembiayaan kepada UMKM hanya tercatat sebesar 20,1% dari total kredit perbankan. Dalam hal ini, porsi pembiayaan untuk usaha mikro hanya 20,7 persen dari keseluruhan pembiayaan bagi UMKM di Indonesia sebesar Rp 612 triliun.[14] Bahkan di tahun 2013 alokasi kredit bagi UMKM tercatat hanya dialokasikan di bawah atau kurang dari 20 persen, atau sekitar Rp 600 triliun dari nilai kredit perbankan yang jumlahnya mencapai Rp 3.300 triliun.

13 Herjuno Ndaru Kinasih dan Rachmi Hertanti, "Berburu Pundi di Negeri Selatan: Kajian Kritis terhadap Peran Bank Asing dan Bank Nasional di Indonesia dalam Penyaluran Kredit ke Usaha Mikro dan Kecil", Jakarta: IGJ, 2011.

14 Kompas, JUMAT, 25 OKTOBER 2013.

Grafik 3: Persentase kredit bagi UMKM dan non UMKM



Sumber: Prakarsa, 2013, diolah dari laporan Bank Indonesia

Kondisi ini diperkuat dengan adanya survei Bank Indonesia (BI) pada akhir tahun 2012 yang menunjukkan bahwa masyarakat yang mempunyai pendapatan tinggi pada umumnya lebih suka meminjam dana kepada bank daripada kelompok masyarakat yang memiliki penghasilan rendah. Kalau demikian halnya, dari mana masyarakat berpenghasilan rendah memperoleh modal? Ternyata mereka mendapatkan pinjaman modal dari NLK atau "non-lembaga keuangan", yaitu pemilik dana perorangan yang dianggap dapat memberikan pinjaman modal saat mereka membutuhkan. Sementara fasilitas pinjaman dana dari bank lebih banyak dinikmati oleh masyarakat berpengasilan menengah dan tinggi saja. Kondisi demikian jelas-jelas menunjukkan buruknya iklim layanan keuangan formal yang dapat dijangkau oleh banyak lapisan masyarakat.[15]

Hal senada juga ditemukan ASPPUK (Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil) dari hasil survei terhadap kelompok perempuan pengusaha mikro (PUK-mikro) di 20 propinsi, yang menunjukkan bahwa 80,52% PUK – yang mewakili pelaku usaha kecil-mikro—tidak pernah meminjam modal dari bank. Sementara itu, hanya 10,10% dari pelaku usaha yang mengaskes pinjaman ke bank. Alasan mereka enggan berhubungan dengan perbankan adalah; 30,80% pengusaha kecil-mikro menyatakan bahwa proses kepengurusannya rumit, 11,65% pengusaha mengaku tidak memiliki agunan, dan 21,19% pengusaha

15 Ryan Kiryanto, "Strategi Implementasi Program Inklusi Keuangan di Indonesia", www.infobanknews.com (27 August 2012 15:42 WIB).

menyatakan tidak pernah berhubungan dengan bank sama sekali.[16]

Kondisi perlakuan kalangan perbankan terhadap pelaku UMKM – khususnya usaha mikro -- tidak berubah semenjak tahun 2001 hingga sekarang. Pada tahun yang sama, penulis memaparkan temuan tentang beberapa alasan pelaku usaha mikro (khususnya kaum perempuan usaha kecil-mikro) mengalami kesulitan akses permodalan ke bank. P*ertama*, letak lokasi kelompok pengusaha mikro jauh dari perbankan. *Kedua*, kegiatan usahanya masih kecil, sehingga dana tambahan yang diperlukan masih kecil. Sementara pihak perbankan tidak melayani kredit dalam jumlah yang kecil karena dianggap tidak efesien. *Ketiga*, administrasi keuangan pelaku usaha mikro dinilai belum dikelola sesuai dengan standar pembukuan perbankan. *Keempa*t, keterbatasan dalam kepemilikan aset yang secara formal dapat dipakai sebagi jaminan kredit (kolateral).[17]

Berikut ini adalah satu contoh seorang perempuan pengusaha mikro yang berusaha mencari permodalan demi kelangsungan rintisan usahanya. Setelah bingung dalam mencari sumber pinjaman modal usaha, Sri Rejeki, perempuan asal Solo, akhirnya mendapatkan pijaman dana dari sebuah lembaga (berbentuk hukum koperasi) tak jauh dari rumahnya, di mana ia bergabung menjadi anggotanya.

Sri Rejeki Membuka Usaha Obras

Sri Rejeki adalah penjahit obras yang tinggal di desa Purwodiningratan, Solo. Pada bulan Juli 2007, Sri Rejeki mendengar ada kesempatan untuk bergabung dalam sebuah koperasi, yang dinamakan LKP (Lembaga Keuangan Perempuan) JARPUK Solo.

Sejak lama sebenarnya ia ingin sekali membuka usaha jahit, namun keterbatasan modal telah menghalangi keinginannya itu. Setelah bergabung dengan LKP, satu bulan kemudian, ia berdiskusi dengan ketua dan pengurus LKP. Ia menyatakan ingin meminjam Rp 1 juta ke LKP, untuk tambahan modal pembelian mesin obras baru, sebagai bekal membuka usaha obras. Dari pembicaraan itu ia disarankan untuk mengajukan pinjaman dengan cara mengisi formulir pinjaman. Setelah dipelajari, singkat cerita, pengurus LKP menyetujuinya,. Namun membutuhkan waktu 1 bulan dari pengajuan dananya baru bisa cair, karena menunggu dana pengembalian yang masuk dari anggota lain.

---

16 Database survey perempuan usaha kecil, Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil (ASPPUK), 2008 (tidak diterbitkan).

17 M. Firdaus, dkk, "Aspek Pemberdayaan perempuan di Balik Lembaga Keuangan Mikro", satu tulisan di Jurnal Analisis Sosial, Vol.6 No.3, Desember 2001, hal.41-51.

Sambil menunggu dana turun, Sri Rejeki mengikuti kursus jahit. Dengan biaya Rp 500.000, ia mendaftar di lembaga kurus jahit yang terletak tak jauh dari desanya. Meski diberi waktu 3 bulan untuk belajar hingga mampu, Sri Rejeki hanya membutuhkan satu bulan, sehingga ia mampu menguasai teknik yg diajarkan.

Kebetulan, pinjaman dari LKP cair pada saat keterampilan sudah dikuasai. Begitu dana cair, dan ditambah tabungan yang dimiliki, ia membeli mesin jahit seharga Rp 1.7 juta. Dari situlah ia mulai bekerja sebagai penjahit. Ia tidak melayani perorangan, melainkan pesanan jahit dari salah seorang Bandar pakaian. Setiap harinya ia mampu mengerjakan 15 – 20 dosin, dengan bayaran Rp 1.500 per dosin. Kini ia dapat meraih penghasilan rata-rata berkisar antara Rp 22.500 sampai Rp 30.000 per hari. (*Catatan Monitoring ASPPUK, thn 2007)*

Episode tersebut merupakan satu contoh nyata bahwa usaha mikro memiliki keunikan yg kerapkali justru tidak akan dijumpai dalam aturan perbankan. Diperlukan pendekatan yang multi model untuk mengidentifikasi potensi usaha yang dimiliki pelaku usaha mikro hingga dapat berkembang untuk meningkatkan kesejahteraannya.

Sehubungan dengan itu, sangat masuk akal bila data biro riset infobank menyatakan bahwa hampir seluruh pelaku usaha mikro di lapisan bawah yang biasa dijuluki "*productive poor*", yang jumlahnya 38 juta belum bersentuhan dengan layanan keuangan formal. Alasan klasik yang biasa disampaikan pihak perbankan adalah bahwa mereka belum *bankable* dan dalam saat yang bersamaan memiliki risiko kredit macet yang tinggi.

Tabel 4: Kredit Terhadap Pelaku Usaha

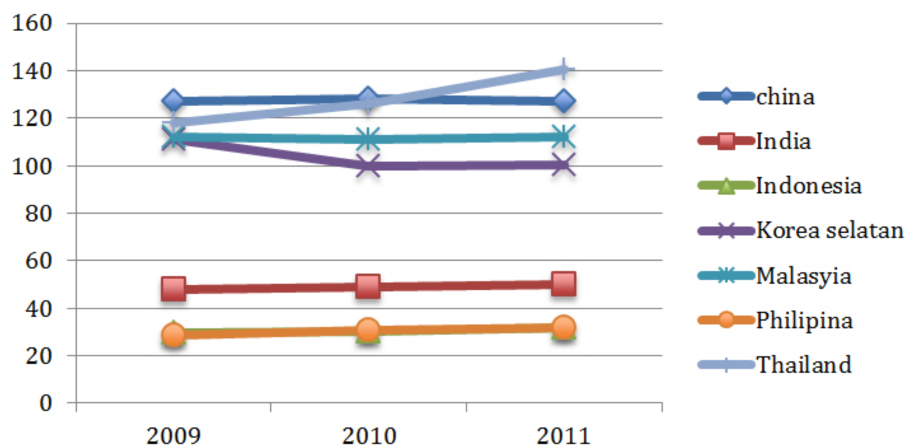
Skala usaha	Jumlah	Plafon Pembiayaan	Yg Terlayani
Kecil Menengah Besar	615,60 ribu	Rp 50 juta ke atas	99%
Mikro	16 juta	Rp 3-50 juta	40%
Productive Poor	37,38 juta	<Rp 3 juta	<10%

Sumber: Kartono Muhammad, Oktober 2012

Hal ini mengindikasikan bahwa meski Indonesia telah tergabung dalam kelompok Negara G20, akses keuangan masyarakat Indonesia masih di kisaran 20%, dengan kata lain sekitar 80% sisanya tidak atau belum dapat memanfaatkan akses ke lembaga keuangan formal. Bahkan di tingkat ASEAN, Indonesia menempati posisi terendah dalam dua hal. *Pertama*, dari sisi rasio *outstanding* dana pihak ketiga (DPK) terhadap produk domistik bruto (PDB)

yang bernilai sebesar 36,41%. *Kedua*, dari sudut rasio kredit yang dialokasikan terhadap PDB hanya berjumlah sebesar 27,49%. Penelitian Bank Dunia tahun 2012 juga menemukan data yang serupa dengan gambaran di atas. Dari sejumlah sampel responden ditemukan bahwa hanya sejumlah 20 persen dari jumlah penduduk Indonesia yang mempunyai rekening di perbankan (atau lembaga keuangan formal). Yang mengejutkan, ternyata dari sejumlah 8 persen dari populasi penduduk Indonesia yang membuka rekening di bank, dipergunakan sebatas untuk menampung penerimaan gaji semata.[18]

Perkembangan Rasio Kredit terhadap PDB (%)



Sumber: Erani, 2013

Rendahnya perhatian perbankan kepada sektor riil yang menjadi tumpuan hidup para pelaku usaha UMKM dan petani, menyisakan tanda tanya atas keberpihakan perbankan kepada peningkatan kesejahteraan bagi semua kalangan, seperti cita-cita inklusi keuangan. Padahal, kontribusi UMKM terhadap penyerapan tenaga kerja mencapai 101,72 juta tenaga kerja (97,3 %). Sementara itu kontribusi terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) mencapai 57,12 persen. Suatu hal yang wajar, karena menurut data Kemenkop dan UMKM (2013) menyebutkan bahwa jumlah Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) 55.2 juta (99,98 %) dari seluruh unit usaha di Indonesia. Fakta dan data tersebut menunjukkan bahwa sektor UMKM sangat strategis untuk upaya peningkatan kesejahteraan sekaligus penanggulangan masalah kemiskinan.

18 Ryan Kiryanto,. Opcit hlm.3.

Demikian pula di sektor pertanian tampaknya tak jauh berbeda. Minimnya dukungan perbankan di sektor ini menjadi salah satu sebab lambannya perkembangan hasil pertanian Indonesia. Bahkan selama periode 2005 - 2012, jumlah impor beras, jagung, kentang dan kubis malah melonjak hampir sepuluh kali lipat, atau naik hampir 100 persen setiap tahun. Kondisi tidak jauh berbeda pada produk beras yang impornya melonjak hingga mencapai 150 persen setiap tahun. Sementara impor produk ubi kayu olahan meningkat hingga 8 kali lipat, dan dalam kurun waktu yang sama impor pisang mencapai 5 kali lipat. Parahnya, impor produk cabai segar juga meningkat tajam hingga 7 kali lipat selama empat tahun terakhir.[19]

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Dari berbagai paparan yang telah diuraikan, tampaknya sektor perbankan sulit diharapkan untuk berkembang menjadi salah satu elemen yang bisa meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat. Oleh karenanya diperlukan suatu terobosan kebijakan melalui tindakan dan langkah berikut ini.

Pertama, perlu adanya keberpihakan politik-ekonomi negara terhadap UMKM, melalui kebijakan moneter yang akomodatif, seperti salah satunya adalah kebijakan suku bunga rendah. Seperti diketahui bahwa dalam empat tahun terakhir ini kebijakan suku bunga perbankan selalu tinggi yang berimplikasi pada peningkatan beban usaha sektor riil. Negara Indonesia perlu berkaca kepada Negara-negara maju yang selama ini memberi perhatian cukup kepada sektor UMKM melalui kebijakan perbankan yang "ramah lingkungan".

Kedua, kiranya perlu diingat bahwa dalam konteks alokasi permodalan bagi UMKM, selain perbankan yang diharapkan dapat ikut menanggulangi masalah kemisikinan adalah LKM (Lembaga Keuangan Mikro) atau *micro finance*. Menurut Agus Martowardoyo, Gubernur Bank Indonesia, tercatat sekitar 600.000 LKM di Indonesia, yang kini sedang diteliti OJK (Otoritas Jasa Keuangan) yang bertugas mengawasi (supervisi) dan berwenang untuk memberikan lisensi bagi semua institusi pelayanaan finansial.[20] Kenyataan ini harus diakui murni sebagai inisiatif masyarakat yang patut diapresiasi dalam pemenuhan kebutuhan permodalan demi peningkatan kesejahteraan. Oleh

19 Setyo Budiontoro, "*Pertumbuhan Tanpa Pembangunan*", Kompas, Rabu 12 Februari 2014, hal. 5.

20 Dewi Meisari Haryanti, "What does financial inclusion really mean?", The Jakartapost, February 12, 2014.

karenanya, sudah saatnya dilakukan langkah integratif dan sinergis antara LKM dan perbankan formal dalam upaya mengoptimalkan peran lembaga keuangan guna mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Dalam jangka pendek, perlunya promosi saling terkoneksi antara perbankan dan lembaga keuangan mikro, agar supaya lebih efektif dan berorentasi hasil dalam peningkatan kesejahteraan. Sementara dalam jangka panjang, upaya inklusi finansial seperti mendekatkan institusi bank dengan masyarakat sebagai sumber pembiayaan dalam pengembangan usahanya melalui berbagai model perlu ditingkatkan.[21] Semua berharap dengan memanfaatkan praktik-praktik lokal yang tersebar di Nusantara dalam akses permodalan dengan mengoptimalkan fungsi perbankan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat, maka problem kelangkaan finansial dan pemanfaatannya dapat diatasi.

Ketiga, sudah sejak lama penulis meyakini bahwa dengan performa perbankan saat ini yang hanya berorientasi mengejar keuntungan, maka sulit mengharapkan kontribusinya terhadap peningkatan kesejahteraan bagi semua pihak. Namun bila perbankan bersedia menggeser orentasinya, seperti yang diungkapkan oleh seorang pakar ekonomi Pancasila, *M. Dawam Rahardjo*, dari sebelumnya yang hanya memaksimaksimalkan keuntungan menjadi maksimalisasi kemanfaatan bagi penggunanya. Ini artinya lembaga perbankan menjadi institusi finansial yang berorentasi kepada dampak sosial dan lingkungan hidup atau kualitas hidup (*quality of life*) rakyat. Ia merupakan institusi etis yang berbasis pada nilai yang kuat (*bank based on ethic*).

Menurutnya, nilai-nilai itulah sesungguhnya yang saat ini diharapkan akan menimbulkan dampak positif bagi sosial dan lingkungan hidup. Di tingkat global, bank dengan model ini telah berdiri dan disebut dengan Bank Sosial (*social bank*). Bank jenis ini telah bergabung dalam organiasi yang bernama "*The global Bank based on Ethical Value*" (GBEV). Sayangnya, bank model seperti itu belum terbentuk dan tidak dikenal dalam UU perbankan Indonesia – termasuk dalam UU No.10 Tahun 1998.[22] Pada titik ini, penulis berpendapat bahwa untuk mengatasi ketidakadilan (atau ketimpangan) dalam akses permodalan dan juga alokasi permodalan dari perbankan sebagai upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, selain implementasi inklusi finansial terus ditingkatkan, BI (Bank Indonesia) atau komunitas perbankan dituntut untuk mencari terobosan guna menginisiasi atau mendorong munculnya bank sosial.

Keempat, dalam hal ini bank harus didorong untuk melirik kepada pembangunan yang berbasis pada sumberdaya alam, seperti pertanian,

21 Andreas Maryoto, "Perbankan Nirkantor, Sebuah babak Baru", Kompas, 25 Oktober 2013.

22 M. Dawam Rahardjo, "Inklusi Finansial", Kompas, senin, 6 Januari 2014.

kelautan dan kehutanan didukung oleh sumberdaya manusia yang berkualitas. Industrialiasi yang berbasis pertanian, kelautan, dan kehutanan dalam sistem ekonomi kerakyatan – seperti koperasi – merupakan satu model yang perlu dipertimbangkan oleh perbankan. Dunia kini sedang melirik sektor pangan yang berasal dari laut, hutan dan pertanian, untuk mewujudkan ketahanan pangan dunia. Oleh karenanya tidak ada alasan untuk menolak inisiatif pendirian bank pertanian, misalnya.

Berbagai upaya yang diusulkan terhadap kinerja perbankan di Indonesia diharapkan akan mampu mengikis ketimpangan di lingkungan lembaga keuangan, sehingga pada gilirannya akan semakin terasa manfaatnya bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Semoga.

DAFTAR PUSTAKA

Dr. Kasmir, "*Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*", Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013, cetakan ke-12.

Sunarsip dan Suyono Salamun, Phd, "*Analisis Atas Deregulasi, Krisis, Restrukturisasi Perbankan di Indonesia", Jakarta:* Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Departement Keuangan RI, *"Jurnal Keuangan Publik*", Vol. I/N0.1, September 2003,

Koalisi Masyarakat Sipil Untuk APBN Kesejahteraan, "*APBN Konstitusi 2014*", Jakarta: Fitra, 2013. Hal. 9.

Dr. Ahmad Erani Yustika, "*Kebijakan Reformasi dan Kerapuha nKelembagaan Ekonomi: Ikhtiar Meluruskan Arah Perekonomian Nasional*", Malang: Universitas Brawijaya, 30 Desember 2010. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Ekonomi Kelembagaan Pada Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya.

Setyo Budiantoro & Wiko Saputra, "*Rezim Suku Bunga Tinggi dan Kebijakan Moneter pro Kemiskinan*", Jakarta: Prakarsa, Policy Brief, 2013.

Dr. Ahmad Erani Yustika, "*Menata Kembali Sektor Perbankan*", 11 April 2013, diunduh dari *http://ahmaderani.com/menata-kembali-sektor-perbankan.html.*

A Tony Prasetiantono, "*Bencana Alam dan Perbankan*", Kompas, 17 Feb, 2014.

Herjuno Ndaru Kinasih dan Rachmi Hertanti, "*Berburu Pundi di Negeri Selatan: Kajian Kritis terhadap Peran Bank Asing dan Bank Nasional di Indonesia dalam Penyaluran Kredit ke Usaha Mikro dan Kecil*", Jakarta: IGJ, 2011.

Koran *Kompas*, JUMAT, 25 OKTOBER 2013.

Ryan Kiryanto, "*Strategi Implementasi Program Inklusi Keuangan di Indonesia*", *www.infobanknews.com (*27 August 2012 15:42 WIB).

Database survei perempuan usaha kecil, *Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil (ASPPUK)*, 2008 (tidak diterbitkan).

M. Firdaus, dkk, "*Aspek Pemberdayaan Perempuan di Balik Lembaga Keuangan Mikro*", satu tulisan di Jurnal Analisis Sosial, Vol.6 No.3, Desember 2001, hal.41-51.

Catatan Monitoring ASPPUK, tahun 2007. Sejumlah catatan itu telah diterbitkan dalam Deddy Heriyanto dan M. Firdaus, " Lembaga Keuangan Perempuan (Konsep, Praktek dan Dampak)", Jakarta: ASPPUK & NZAID, Desember 2007.

Kartono Muhammad, "*Ada Zona Biru, Siapa Berani Masuk?*", Jakarta: Infobank, N0.403, Oktober 2012, h.33.

Setyo Budiontoro, "*Pertumbuhan Tanpa Pembangunan*", ***Kompas***, Rabu 12 Februari 2014, hal. 5.

Dewi Meisari Haryanti, "*What does financial inclusion really mean?*", The Jakarta Post, February 12, 2014.

Andreas Maryoto, "*Perbankan Nirkantor, Sebuah Babak Baru*", Kompas, 25 Oktober 2013.

M. Dawam Rahardjo, "*Inklusi Finansial*", Kompas, senin, 6 Januari 2014.

- halaman ini sengaja dikosongkan -

MENDORONG KEBIJAKAN BISNIS SAWIT INDONESIA YANG MENUNJANG PETANI KECIL *(SMALL HOLDER)* UNTUK LINGKUNGAN BERKELANJUTAN

Irhash Ahmady

RINGKASAN

Berdasarkan perencanaan yang sudah ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Kehutanan pada tahun 2010 melalui Peta Jalan Perkebunan Sawit hingga 2014, sawit adalah komoditas strategis yang akan menjadi andalan Indonesia untuk jangka waktu lama. Luasan perkebunan sawit yang terus meningkat setiap tahun, khususnya satu dasawarsa terakhir, menunjukkan realitas hari ini. Berbagai masalah muncul mulai dari persoalan alih fungsi lahan hutan dan rawa menjadi kebun sawit, lingkungan yang semakin kritis serta terancamnya keanekaragaman hayati setempat, sampai pada penghilangan nyawa rakyat dalam konflik sawit.

Dapat dikatakan banyak aspek yang menjadi beban di balik kesuksesan ekspansi perkebunan sawit di Indonesia. Isu yang sempat membuat bisnis CPO menjadi tersendat, meskipun dikeluarkan mekanisme RSPO atau ISPO sebagai bentuk meminimalisasi konflik dan dampak lingkungan. Akan tetapi solusi tersebut tidak menyelesaikan akar persoalan, baik yang dihadapi petani sawit, maupun petani produksi pangan lain yang tanahnya dirampas, bahkan krisis lingkungan yang semakin parah.

Dokumen Peta Jalan Pembangunan Sawit telah memberikan jalan bagi peningkatan pembangunan di sektor sawit. Akan tetapi sawit sudah *kadung* menjadi primadona global untuk konsumsi pangan ataupun energi. Alih-alih mendapatkan kemakmuran dan memajukan wilayah setempat, Perkebunan Sawit justru memperlebar ketimpangan secara *massif* di seluruh sendi kehidupan, bahkan membuat semakin tidak adanya jaminan keselamatan, produktivitas dan meningkatnya kesejahteraan rakyat. Di samping itu juga mengakibatkan menurunnya daya dukung lingkungan untuk memulihkan diri sendiri.

Jika pembangunan sawit untuk memakmurkan petani sawit, menyejahterakan rakyat dan memajukan pembangunan Indonesia tidak pernah terjadi selama satu dasawarsa terakhir, lalu kebijakan perkebunan sawit sesungguhnya untuk memakmurkan siapa dan memajukan pembangunan untuk siapa, dan kemana sesungguhnya peta jalan pembangunan sawit di Indonesia?

BAGIAN I
PENDAHULUAN

Bisnis sawit dewasa ini telah mengalami peningkatan signifikan. Hal ini disebabkan oleh terus meningkatnya potensi dan permintaan dunia atas minyak sawit. Pada tahun 2009, Indonesia telah menjadi negara produsen minyak sawit terbesar di dunia, dengan jumlah produksi diperkirakan sebesar 20,6 juta ton minyak sawit, kemudian diikuti Malaysia dengan jumlah produksi 17,57 juta ton. Pada tahun 2012 saja, produksi CPO Indonesia mencapai 26, 5 juta ton[1]. Sebagian besar hasil produksi minyak sawit di Indonesia merupakan komoditi ekspor. Pangsa ekspor kelapa sawit hingga tahun 2008 mencapai 80% total produksi. India adalah negara tujuan utama ekspor kelapa sawit Indonesia, yaitu 33% dari total ekspor kelapa sawit, diikuti Cina sebesar 13%, dan Belanda 9% (*Oil World*, 2010).

Dengan perkembangan yang signifikan tersebut, kemudian Direktorat Jenderal Perkebunan merumuskan *Road Map* Pembangunan Sawit 2010-2014 di mana sasaran makro pembangunan perkebunan dan industri pengolahan pertanian meliputi: peningkatan PDB dari 2,97% menjadi 3,19% (harga konstan tahun 2000), kesempatan kerja (dari 19,78 juta menjadi 21,42 juta orang), investasi (dari Rp 45,18 triliun menjadi Rp 68,49 triliun), surplus neraca perdagangan pertanian (dari US$ 28,86 menjadi US$ 59 miliar), pendapatan pekebun (dari US$ 1600 menjadi US$ 1840/KK/2 ha), ekspor perkebunan (dari US$ 31,89 menjadi US$ 61,25 miliar), dan Nilai Tukar Petani atau NTP (dari 105,2 menjadi 109,28).

Permintaan yang cukup tinggi dengan potensi pendapatan besar "berekses" kepada perluasan perkebunan sawit di Indonesia. Melalui peta jalan yang dibuat oleh Direktorat Jenderal Perkebunan, sejak 2010 s.d. 2020 perluasan perkebunan sawit di Indonesia ditetapkan seluas 22 juta hektare seluruh di Indonesia, dengan tidak menutup kemungkinan akan terus berkembang dan meluas. Kesuksesan perkembangan kebun sawit di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari campur-tangan negara dalam memberikan fasilitas kepada investor untuk memperluas ekspansi di Indonesia. Tercatat lebih dari 20 Provinsi saat ini telah berkembang perkebunan sawit, yang paling banyak di Sumatra, Kalimantan, Sulawesi dan Papua hingga pulau kecil seperti Bangka Belitung.

Di pulau kecil yang sudah dikepung oleh tambang ini, menurut data Walhi tahun 2013[2] tercatat lebih dari 39 korporasi skala besar telah mendapatkan izin HGU tersebar di Bangka Barat 5 perusahaan, Bangka Tengah 6 perusahaan,

1 Data Dirjenbun Kementerian Pertanian 2013

2 Riset Walhi Bangka Belitung Tahun 2013, Menghentikan Tambang Tumbuh Sawit

Bangka Selatan 4 perusahaan, Bangka Induk 10 perusahaan, Belitung 6 perusahaan, Belitung Timur 8. Dengan luasan total 240.000 Ha. Dapat dikatakan, lebih dari 50% kawasan Bangka-Belitung sudah dikuasai oleh Korporasi Skala Besar. Konsesi terbesar untuk pengembangan sawit di Bangka-Belitung diberikan kepada Perusahaan Besar sawit di Indonesia, yakni Sinar Mas dan Cargill, sebuah perusahaan trans nasional (TNC). Di Kalimantan Tengah, dari total luasan investasi mencapai 13,090, 772 Ha atau 85 % dari total luasan wilayah. HGU untuk perkebunan sawit diberikan mencapai 4.254.804,773 Ha yang diberikan kepada lebih dari 340 korporasi besar. Salah satu yang terbesar adalah Wilmar Group, sebuah perusahaan asal Malaysia yang memiliki izin kebun sawit di Kalimantan Tengah seluas 200.000 Ha.

Di Nanggroe Aceh Darussalam menurut catatan Koalisi untuk Laut Aceh (KUALA) di Kabupaten Aceh Tamiang-NAD; Sekitar 20.000 hektare kawasan hutan *mangrove*, termasuk yang berada di hutan lindung, 85%-nya sudah ditanami sawit, (atau 17.000 hektare), 5.700 hektare di antaranya berstatus hutan lindung. Sedangkan Kalimantan Barat, Hutan Lindung Gambut Pinang Luar dan Hutan Lindung Gambut Sungai Arus Deras di Kabupaten Kubu Raya, Kalimantan Barat, seluas 4.034 hektare, telah beralih fungsi menjadi perkebunan kelapa sawit skala besar. Padahal, konversi hutan itu belum mendapat izin penglepasan kawasan dari Menteri Kehutanan *(Kompas, 2/07/2010)*

Orientasi kebijakan Industri Sawit Nasional mendapat ruang yang besar. Selain karena semakin tingginya permintaan pasar global, juga karena semakin habisnya sumber energi *fosil*, seperti batubara dan minyak bumi. Dilatarbelakangi suatu fakta bahwa persoalan iklim yang semakin tidak menentu akibat konsumsi energi kotor maka sawit sebagai sumber energi *biofuel* yang merupakan energi terbarukan lantas menjadi masa depan kehidupan di bumi.

Semakin meluasnya kebun sawit di Indonesia memang telah memberikan keuntungan secara makro, namun juga menimbulkan banyak persoalan yang muncul dan harus diselesaikan. Secara umum adalah kebijakan regulasi khususnya sawit yang memberikan peluang besar untuk membuka kebun skala besar. Sedangkan secara spesifik banyak soal yang muncul dalam pembangunan perkebunan sawit di Indonesia, antara lain persoalan aset (status lahan) yang berujung konflik agraria antara rakyat dengan korporasi. Sehingga menyebabkan ketimpangan lahan dan kebun produktif rakyat baik yang berada di sektor sawit maupun pangan lainnya. Meluasnya kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh ekspansi dan perubahan tata guna lahan untuk kepentingan perkebunan.

Kertas kebijakan ini ingin memfokuskan kepada kebijakan negara yang memperbesar ketimpangan penguasaan lahan produktif pertanian rakyat. Selain itu juga kerusakan terhadap bentang alam dan kehancuran keanekaragaman hayati. Di satu sisi, bagaimana kebijakan negara dalam perkebunan memberikan

banyak sekali fasilitas terhadap korporasi, di sisi lain petani sebagai pemilik sah negeri ini justru terus dipinggirkan dan disingkirkan secara sistematis. Hasil kajian ini diharapkan dapat menjadi pijakan satu perubahan mendasar atas peta jalan yang dilaksanakan negara terhadap pembangunan sawit, sehingga memberikan solusi mengatasi persoalan ketimpangan yang semakin menganga dan problem lingkungan yang kian meluas.

BAGIAN II

TINJAUAN KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PERKEBUNAN SAWIT DI INDONESIA

A. Dasar

Strategi pembangunan perkebunan tahun 2010-2014 Direktorat Jenderal Perkebunan telah menetapkan untuk lebih difokuskan pada 15 komoditas unggulan nasional, yaitu karet, kelapa sawit, kakao, kelapa, jarak pagar, teh, kopi, jambu mete, lada, cengkeh, kapas, tembakau, tebu, nilam dan kemiri sunan. Dari seluruh luas areal komoditas unggulan nasional diproyeksikan tumbuh rata-rata sebesar 2,04% per tahun; dari 20.394 juta Hektare pada tahun 2010 menjadi 22.144 juta Hektare pada tahun 2014. Kecuali tembakau yang luasnya diproyeksikan konstan yaitu sekitar 205 ribu hektare untuk lima tahun ke depan[3].

Dalam dokumen yang sama, *roadmap* tentang peningkatan perluasan perkebunan sawit juga menjadi agenda 2010-2014, yang dikenal dengan Peta Jalan Pembangunan Kelapa Sawit dan Peta Jalan Pengelolaan Minyak Kelapa Sawit di Indonesia. Inilah sesungguhnya yang menjadi dasar utama dalam meninjau stategi dan kebijakan pembangunan kelapa sawit hingga tahun 2014 ini.

Adapun cakupan tujuan pembangunan perkebunan di dalam dokumen resmi negara ini meliputi peningkatan produksi, produktivitas, kualitas dan nilai tambah serta daya saing yang dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Di sisi lain meningkatnya pendapatan negara, baik dari kebun maupun sub sektor perkebunan, penyediaan bahan baku untuk pangan serta non-pangan (salah satunya *Biodiesel*) dan pengelolaan sumberdaya yang bijak dan berkelanjutan. Semua itu merupakan bagian dari skema yang secara dokumen tampak dengan jelas telah meliputi berbagai aspek pembangunan.

3 *Rencana Strategis Direktorat Jenderal Perkebunan 2010 – 2014*, Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementerian Pertanian, Jakarta 2011, hal. 45 - 46

Secara ekonomi makro pengembangan dan pembangunan industri kelapa sawit memiliki prospek yang baik dan menjadi dasar pengolahan pertanian nasional. Oleh karena itu upaya memperluas perkebunan juga menjadi peta jalan dari pengembangan sawit, termasuk di dalamnya adalah revitalisasi yang dilakukan untuk meningkatkan produktivitas pertanian yang ada. Namun semangat yang ada cenderung mendorong ekspansi konversi lahan secara besar-besaran.

Pada tabel 1 berikut dapat dilihat bagaimana perkembangan ekspansi industri sawit di Indonesia

Tahun	Luas (Ha)	
	Eksisting	Rencana ekspansi
2006	6.495.187	19.840.000
2007	7.417.379	22.123.600
2008	7.825.253	24.427.200
2009	9.091.227	26.710.800

Sumber : Data diolah, Ditjenbun, Sawit Watch

Sasaran makro pembangunan perkebunan dan industri pengolahan pertanian dari tahun 2010 sampai dengan 2014 meliputi; peningkatan PDB dari 2,97% menjadi 3,19% (harga konstan tahun 2000), kesempatan kerja (dari 19,78 juta menjadi 21,42 juta orang), investasi (dari Rp 45,18 triliun menjadi Rp 68,49 triliun), surplus neraca perdagangan pertanian (dari US$ 28,86 menjadi US$ 59 miliar), pendapatan pekebun (dari US$ 1600 menjadi US$ 1840/KK/2 Ha), ekspor perkebunan (dari US$ 31,89 menjadi US$ 61,25 miliar), dan Nilai Tukar Petani atau NTP (dari 105,2 menjadi 109,28). Pada tataran mikro, sasaran pembanganan kelapa sawit meliputi peningkatan luas areal dari 8.127 ribu Ha menjadi 8.987 ribu Ha, produksi CPO dari 23.200 ribu ton menjadi 28.439 ribu ton, dan produktivitas kebun dari 3,9 ton CPO/Ha menjadi 4,3 ton CPO/Ha. Dalam periode tahun 2010-2014, pembangunan kelapa sawit dapat mencapai sasaran terbentuknya klaster industri pengolahan dan produk turunannya di provinsi Sumatra Utara dan Riau. Sasaran tersebut dapat dicapai dengan adanya dukungan iklim usaha dan investasi yang kondusif.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan perkebunan tersebut, maka visi pembangunan perkebunan pada level *on-farm* ditetapkan terwujudnya peningkatan produksi, produktivitas dan mutu tanaman perkebunan berkelanjutan, untuk meningkatkan kesejahteraan perkebunan. Sementara misi yang diemban adalah memfasilitasi peningkatan produksi,

produktivitas dan mutu tanaman perkebunan, penyediaan benih unggul bermutu serta sarana produksi, penanganan

perlindungan tanaman dan gangguan usaha, pengembangan usaha perkebunan serta penumbuhan kemitraan yang sinergis antarpelaku usaha perkebunan secara berkelanjutan, pertumbuhan dan pemberdayaan kelembagaan petani serta memfasilitasi peningkatan partisipasi masyarakat dalam rangka meningkatkan harmonisasi antara aspek ekonomi, sosial dan ekologi, serta pelayanan di bidang perencanaan, peraturan perundang-undangan, manajemen pembangunan perkebunan dan pelayanan teknis lainnya yang terkoordinasi, efisien dan efektif

Strategi pembangunan perkebunan kelapa sawit tersebut diuraikan dalam delapan langkah, yaitu (1) Peningkatan produksi, produktivitas dan mutu tanaman kelapa sawit berkelanjutan, (2) Pengembangan komoditas kelapa sawit, (3) Peningkatan dukungan terhadap sistem ketahanan pangan, (4) Peningkatan investasi usaha kelapa sawit, (5) Pengembangan sistem informasi manajemen perkebunan, (6) Pengembangan SDM, (7) Pengembangan kelembagaan dan kemitraan usaha, dan (8) Pengembangan dukungan terhadap pengelolaan SDA dan lingkungan hidup. Substansi dari strategi pembangunan perkebunan tersebut pada dasarnya merupakan strategi yang berpijak pada pengembangan sumber daya dan lingkungan serta berorientasi produksi komoditas (CPO). Strategi pembangunan perkebunan di atas didukung sebelas kebijakan yang pada dasarnya merupakan kebijakan peningkatan produksi menuju pembangunan kelapa sawit berkelanjutan dan transparan. Secara rinci kebijakan tersebut meliputi (i) Pengembangan Perkebunan Rakyat melalui Program Revitalisasi Perkebunan, (ii) Pengembangan Produktivitas, (iii) Penggunaan dan Penyebaran Bahan Tanaman Unggul, (iv) Pengendalian Organisme Pengganggu Tanaman (OPT) Terpadu, (v) Pengembangan SDM, (vi) Pemanfaatan Limbah dan Hasil Samping, (vii) Pengembangan Infrastruktur, (viii) Pengembangan Usaha, (ix) Pengembangan Kemitraan Usaha, (x) Penerapan Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan, dan (xi) Pengembangan Sistem Informasi.

Secara substansi, kebijakan pembangunan perkebunan tersebut masih berorientasi produksi. Namun jika dikaitkan dengan berbagai regulasi yang lain, maka tujuan dari orientasi produksi tersebut sangat jelas. Strategi dan kebijakan tersebut pada dasarnya telah memenuhi penerapan teknologi budidaya dan pengolahan minyak sawit dan produk turunannya. Namun terkait dengan masalah/isu pembangunan kelapa sawit tersebut yang berkembang saat ini, nampaknya strategi pembangunan perkebunan kelapa sawit, bukan merupakan hasil sintesa masalah dan antisipasi isu pembangunan kelapa sawit berkelanjutan (aspek sosial, lingkungan dan tata kelola).

Strategi dan kebijakan pembangunan perkebunan tersebut, juga masih menitikberatkan pada aspek teknologi dan ekonomi makro. Padahal selain ditopang oleh regulasi sawit sendiri, mestinya orientasi pembangunan sawit juga harus dilihat dari aspek kebijakan sektor lain yang terus mendukung arah pembangunan sawit di Indonesia. Oleh karena itu, strategi dan kebijakan pembangunan sawit di Indonesia harus direvisi dan disempurnakan, agar persoalan ketimpangan, dan problem lingkungan serta konflik sosial bisa diminimalisasi.

BAGIAN III

REGULASI PERKEBUNAN MEMPERBESAR KEBUN SKALA BESAR MEMPERSEMPIT LAHAN RAKYAT

"*Biofuel* mengintegrasikan industri pertanian dan industri energi serta membuka peran baru untuk beberapa negara dalam ekonomi global, tetapi dinamika politik global yang berkembang di sekitarnya bukanlah hal yang baru. Dinamika tersebut kiranya akan meniru pola-pola yang telah dikenal sebelumnya dalam industri minyak sawit, di mana negara-negara Selatan mengintegrasikan eknomi mereka dengan negara-negara Utara dan perusahaan multinasional, dalam jaringan hubungan yang rumit yang mengaburkan garis antara pemberi dan penerima bantuan, dan antara produsen dan konsumen barang" (Dauvergne dan Neville 2009;1097-8)

A. Regulasi Memperlebar Ketimpangan

Jauh sebelum Indonesia merdeka, sebagian besar wilayah Indonesia telah menjadi perkebunan, seperti cengkeh, pala, coklat, teh dan tidak terkecuali sawit. Monumen paling bersejarah dalam perkebunan di Indonesia terjadi ketika dijalankannya pembukaan lahan hutan untuk perkebunan oleh Gubernur Jenderal Van den Bosch melalui program *Cultuurstelsel.* Program ini dimaksudkan untuk mengatasi tingginya kebutuhan produksi rempah di Eropa, khususnya Belanda pada waktu itu.

Perkembangan perkebunan sawit semakin intensif *pasca* kemerdekaan. Tumbuhan dengan nama *Elaeis* ini telah mengubah lanskap pembangunan di Indonesia, khususnya di sektor perkebunan. Pada tahun 1958 perkebunan-perkebunan milik Belanda dinasionalisasi dan dijadikan perusahaan negara, namun prosesnya hanya bisa bertahan dalam waktu singkat, karena gagalnya agenda Nasionalisasi yang dijalankan pemerintahan Orde Lama.

Ketika Orde Baru berkuasa, dikeluarkanlah Undang-undang No. 1/1967 tentang "Penanaman Modal Asing", atau biasa dikenal dengan UU PMA. Regulasi ini merupakan pintu masuk investasi skala besar asing ke Indonesia, dengan berbagai kemudahan dan fasilitas di dalamnya, termasuk di sektor perkebunan. Pada tahun 2007 pemerintah mengeluarkan UU PMA yang baru, merevisi UU PMA yang lama di mana substansinya memberikan keleluasaan bagi investor dan tidak membedakan antara investasi asing dan dalam negeri melalui Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang "Penanaman Modal". Meskipun sempat '*booming*' pada tahun1980-an namun industri kelapa sawit baru berkembang pesat setelah satu dasawarsa terakhir, seiring dengan krisis energi fosil yang menyebabkan perubahan iklim global.

Seiring dengan berlanjutnya krisis energi fosil dan kian tak menentunya iklim global telah menyebabkan perubahan orientasi di Indonesia kepada energi terbarukan seperti *Biofuel*. Pengembangan *agrofuel* terutama *biodiesel* dari kelapa sawit sangat terkait dengan kebijakan Uni Eropa terhadap rencana aksi dan strategi *Biofuel*. Hal ini mengingat Uni Eropa merupakan konsumen terbesar terhadap energi terbarukan ini. Melalui Rencana Aksi dan Strategi *Biofuel* maka pada bulan Desember 2005 Uni Eropa menargetkan 10 persen penggunaan *biofuel* sebagai sumber energi pada tahun 2020 atau sekitar 1 hingga 1,5 juta ton *biofuel*.

Uni Eropa telah menyusun sejumlah dokumen penilaian terhadap penggunaan *Biofuel* atau biasa dikenal dengan *Assessment of EU Commisson on Biofuel*. Pada dokumen penilaian Komisi Uni Eropa menyadari bahwa target yang ditetapkan merupakan target yang ambisius dan akan membutuhkan investasi ekonomi yang signifikan. Untuk itu dibutuhkan kebijakan yang komprehensif untuk meminimalisasi biaya-biaya ekonomi yang dikeluarkan dalam mencapai target tersebut. Dalam laporannya, Komisi Uni Eropa menyadari bahwa produktivitas *biofuel* (*ethanol*, *biodiesel*) paling tinggi adalah di negara-negara tropis. Lebih lanjut juga disadari bahwa biaya untuk produksi *biofuel* lebih rendah di negara-negara berkembang. Laporan tersebut secara *eksplisit* menyinggung produksi *biodiesel* yang dilakukan oleh negara-negara seperti Indonesi dan Malaysia, serta potensi ekspor dari negara-negara tersebut[4].

Pemerintah pun memberikan dukungan cukup besar untuk pengembangan *agrofuel* di Indonesia, terutama yang berbahan baku kelapa sawit dan tebu. Kebijakan ini lahir dan dikeluarkan oleh Kementerian lain tidak hanya Kementerian Pertanian (lihat tabel 2).

4 *Communication From The Commission- An EU Strategy for Biofuels*, hal. 6

Tabel 2

Tahun	Kebijakan	Substansi
2006	Peraturan Presiden No 05	Kebijakan Energi Nasional
	Instruksi Presiden No. 1	Persyaratan dan Penggunaan *Agrofuel* sebagai bahan bakar alternatif
	Peraturan Menteri Pertanian No. 33	Pengembangan perkebunan melalui program revitalisasi perkebunan
	Peraturan Menteri Keuangan No. 117	Kredit untuk pengembangan *Agroenergy* dan revitalisasi perkebunan
2007	Peraturan Menteri Pertanian No 26	Petunjuk mengenai izin perkebunan
	Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya mineral No. 51	Kriteria dan Petunjuk Pelaksanaan untuk pedagang *agrofuel* sebagai bahan bakar alternatif
2008	Keputusan Direktorat Jendral Minyak dan Gas No. 13A83	Standardisasi dan spesifikasi mengenai *biofuel* jenis *biodiesel* sebagai bahan bakar alternatif untuk pasar dalam negeri
2010	PP 10 tahun 2010	Mutlak izin penglepasan kawasan hutan hanya berlangsung di HPK dan tidak ada pertimbangan lain bagi kawasan hutan dengan fungsi seperti fungsi lindung, fungsi produksi dan konservasi
2012	PP 60 tahun 2012	Kesempatan permohonan penglepasan kawasan hutan bagi perkebunan kelapa sawit dalam kawasan hutan konversi dan tukar-menukar kawasan bagi perusahaan di dalam hutan produksi

Secara spesifik, Regulasi Perkebunan yang mengatur Perkebunan diatur melalui Undang-undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan. Dan kemudian lahir kebijakan turunan, yakni Permentan No. 26 Tahun 2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan yang kemudian disempurnakan kembali tahun 2013. Ekspansi beberapa program khususnya melalui program revitalisasi perkebunan dan jaminan pembiayaan perbankan melalui Permenkeu 117 tentang KPEN (Kredit pengembangan Energi Nabati) sebagai sokongan politik untuk ekspansi skala besar sawit Indonesia.

Dari berbagai kebijakan tersebut dapat dilihat bahwa tingginya konsumsi CPO dan kepentingan energi global telah mendorong dan menguatkan paradigma pembangunan perkebunan sawit di Indonesia yang berkarakter skala besar korporasi. Oleh karena itu tidak heran juga bila korporasi mendapatkan fasilitas dan kemudahan agar perluasan dapat ditingkatkan.

Dari segi penguasaan lahan perkebunan di Indonesia untuk perkebunan kelapa sawit saat ini telah terjadi ketimpangan, di mana 65 % (perusahaan swasta besar 55 % dan perusahaan negara besar 10 %) adalah perkebunan besar dan perkebunan rakyat 35 %. Pada tahun 2006, menurut data Direktorat Jenderal Perkebunan, komposisi perkebunan masih seimbang antara perkebunan rakyat dengan korporasi. (Lihat Tabel III).

Tabel 3

No	Perusahaan	Luas Lahan /Ha	Persentase
	Raja Garuda Mas	467,9	7,85%
	Wilmar Group	350,0	5,87%
	Guthrie Bhd	288,9	4,85%
	Sinar Mas Group	208,9	3,51%
	Astra Agro Lestari	189,9	3,19%
	Cilandra Perkasa Group	60,9	1,02%
	Perusahan Perkebunan Swasta	3.141,8	52,73%
	Perusahaan Perkebunan Negara	696,7	11,69%
	Perkebunan Rakyat	2.120,3	35,58%

BPS, DitjenBun, Data diolah 2006

Papua adalah proyeksi ke depan dalam pengembangan sawit nasional. Hal ini terimplementasi dalam berbagai kebijakan pemerintah seperti MP3EI, yang mencadangkan jumlah luasan lahan bagi pengembangan lahan perkebunan pada skala besar di wilayah Indonesia Tengah dan Indonesia Timur, yang salah satu hasilnya adalah *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) yang pada awalnya direncanakan seluas 2,6 Juta Ha dan kemudian dirasionalisasi menjadi 1,2 juta Ha.

B. Petani Kelapa Sawit yang Disingkirkan

Salah satu *stakeholders* terpenting di perkebunan sawit adalah petani kelapa sawit. Banyak data menunjukkan bahwa petani mengelola 36% perkebunan kelapa sawit di Indonesia dengan luasan rata-rata 2 Ha/KK. Menurut GAPKI bahkan lebih besar sekitar 42 % dari total lahan sawit dimiliki oleh petani. Luas perkebunan sawit rakyat saat ini sekitar 3.773.526 hektare. Sementara, perkebunan milik swasta sekitar 4.617.686 hektare dan perkebunan sawit badan usaha milik negara (BUMN) sekitar 683.227 hektare. Di perkebunan rakyat sendiri terdapat lebih dari 1.920.000 petani sawit skala kecil.

Sebagaiamana disebutkan dari sisi penguasaan lahan sangat jelas memang terjadi ketimpangan. Faktor pendorong utama terjadinya ketimpangan tersebut adalah Regulasi Pemerintah Indonesia dengan UU Perkebunan No 18 Tahun 2004 yang menetapkan pengelolaan sawit oleh rakyat rata-rata dari 2 s.d. 25 hektare. Lalu dikuatkan oleh Permentan No 26 Tahun 2007, di mana kebun rakyat dibatasi hanya 20%. Hal ini sangat berbeda dengan Orde Baru di mana penguasaan kebun oleh rakyat bisa mencapai 60% dari luas kebun (lihat SK. Mentan No. 333/kpts/KB.50/6/1986)[5]. Kebijakan saat ini sifatnya hanya pembatasan luas maksimum untuk satu perusahaan yang tidak bisa menggambarkan dalam satu wilayah.

Penguasaan lahan hanyalah satu aspek ketimpangan dilihat hanya dari sisi luasan, sedangkan dari sisi input teknologi, benih, pupuk dan lainnya, hampir semuanya dikuasai oleh perusahaan besar. Bahkan lebih dari itu kebijakan perbankan pun tidak memberikan akses modal mudah bagi petani kelapa sawit. Berdasarkan data dari Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS) ada beberapa persoalan yang sampai hari ini dihadapi oleh Petani Mandiri Sawit.

1. Legalitas Usaha Pekebun

Petani mandiri di Indonesia mayoritas belum memiliki sertifikat kebun kelapa sawit. Rata-rata petani hanya memiliki Surat Keterangan Tanah (SKT) yang diberikan kepala desa. Hal ini diakibatkan oleh pengurusan sertifikat kebun terlalu mahal, sekitar 3-4 juta rupiah. Proses birokrasi

5 Aturan inti-plasma sebelumnya, yakni SK Mentan No. 333 Tahun 1986, Pasal 10 ayat 2a menyatakan, bahwa
perbandingan kebun inti dan kebun plasma adalah 20 : 80, sedangkan Permentan No. 26 Tahun 2007 , yakni
pada Pasal 11 menyatakan bahwa kebun untuk masyarakat sekitar paling rendah seluas 20% (dua puluh per
seratus) dari total luas areal kebun yang diusahakan oleh perusahaan.

yang berbelit dan lama turut mempengaruhi dalam pengurusan sertifikat kebun petani. Di pihak lain, proses pengklaiman dilakukan oleh korporasi hanya dengan dasar HGU yang diberikan pemerintah setempat melalui BPN. Akibatnya konflik lahan bermunculan di berbagai daerah.

2. **Penggunaan Bibit**

Selain legalitas usaha agar produksi bisa diakui oleh pasar melalui mekanisme *green* yang di dorong melalui pertemuan internasional seperti APEC, petani juga menghadapi persoalan bibit kelapa sawit yang tidak bersertifikat. Sedangkan perusahaan besar dengan mudah mendapatkan bibit-bibit tersebut dan bahkan memproduksi sendiri, karena mereka telah mendapatkan sertifikasi *green* dari lembaga yang berkompeten. Selama ini semua bibit yang diperoleh petani sawit diperoleh dari para penjual yang tidak memiliki legalitas jelas. Dalam praktiknya setelah panen, hasilnya tidak dapat diekspor karena tidak memiliki sertifikasi *green*. Kondisi ini juga disebabkan karena wilayah pembibitan dan lembaga pembibitan hanya berada di wilayah Sumatra. Banyak juga petani mandiri yang membeli kecambah dan kemudian dibuat penyemaian sendiri. Terdapat delapan produsen benih yang mengendalikan hampir seluruh perdagangan benih sawit dalam negeri, yang terbesar di antaranya ialah PT. London Sumatra, yang juga merupakan salah satu perkebunan sawit tertua di Indonesia[6].

3. **Luas dan Kebun Tidak Terkonsentrasi**

Meskipun data menunjukkan bahwa petani sawit memiliki lahan yang cukup luas, namun negara melalui peraturan pemerintah hanya membatasi kepemilikan lahan petani di bawah 25 HA. Di lapangan sendiri kepemilikan lahan petani bervariasi tergantung luas yang dimiliki. Selain persoalan kepemilikan yang saling berjarak satu sama lain akibat pemberian HGU oleh pemerintah kepada korporasi.

4. **Sistem Pemasaran Hasil Kelapa Sawit**

Dalam pemasaran, petani sawit tidak mampu mengangkut hasil pertanian ke pabrik, dengan alasan minimnya modal untuk transportasi. Hampir dapat dipastikan bahwa hasil kebun tersebut diambil alih oleh para tengkulak yang berefek kepada nilai jual yang rendah. Jarang ditemui petani yang mampu mandiri memasarkan hasil produksinya langsung kepada pabrik kelapa sawit.

6 La Via Campesina. *Industrial Agrofuel*. 2009

5. **Infrastruktur Pengangkutan**

Kebun Sawit Mandiri yang sudah dimiliki secara turun temurun tidak memiliki kondisi infrastruktur jalan yang memadai. Ditambah perkebunan yang tidak berada dalam satu hamparan. Kondisi jalan pengangkutan hasil produksi yang sangat buruk mempengaruhi proses pengakutan buah. Jarak antara kebun dan pabrik yang sangat jauh juga memaksa petani menggunakan jasa tengkulak dengan harga yang jauh dari harga pasar.

6. **Akses Pendanaan dan Kredit**

Di berbagai tempat di wilayah Indonesia, persoalan petani adalah kekurangan modal dalam meningkatkan produksi perkebunan. Begitu pula halnya dengan Petani Kelapa Sawit. Sayangnya, sejumlah bank-bank nasional dan multinasional memberikan kemudahan pendanaan besar justru kepada perkebunan kelapa sawit. Ada dua bank yang memberikan perhatian permodalan secara khusus bagi perkebunan kelapa sawit, yakni HSBC dan Bank Mandiri. Bank Mandiri bahkan hingga Mei 2010, menyediakan 76,91 persen dari Rp 32,8 triliun kredit sektor perkebunan dan industri/perdagangan untuk perkebunan kelapa sawit!

Jumlah dana yang dikucurkan untuk kredit bagi perkebunan kelapa sawit dan industri pengolahannya pun terus meningkat. Bila tahun 2008 dana yang disediakan bank ini sebesar Rp 19,041 triliun pada tahun 2010 ini sudah meningkat menjadi Rp 25, 283 triliun. Dari besarnya kredit perbankan yang ditujukan bagi perkebunan kelapa sawit, menunjukkan hampir tidak ada yang diterima oleh petani mandiri kelapa sawit yang berjumlah tiga juta orang. Pihak perbankan menyatakan tidak berani memberikan kredit kepada petani mandiri. Hal ini semakin memperbesar ketimpangan antara petani mandiri dan perkebunan kelapa sawit.

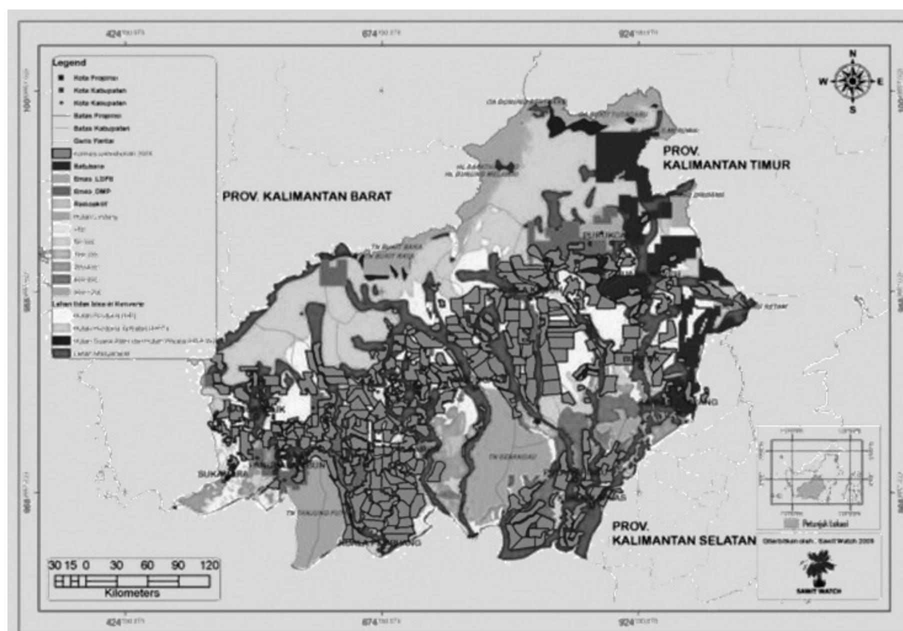
C. Sawit Mengancam Pangan Lain

Ekspansi perkebunan kelapa sawit secara besar-besaran menjadi ancaman serius bagi kedaulatan pangan. Di Provinsi Jambi, luas perkebunan kelapa sawit 819.237 hektare, atau delapan kali lipat luas lahan sawah yang tinggal 143,034 hektare. Pada periode 2008-2010 terjadi alih fungsi lahan pangan seluas 75.560 hektare di provinsi ini; alih fungsi terbesar terjadi di wilayah transmigrasi (Trans-PIR) di mana lahan peruntukan tanaman pangan seluas 60.000 hektare seluruhnya diubah menjadi perkebunan kelapa sawit. Hal ini

menempatkan Jambi sebagai titik rawan pangan prioritas pertama[7]. Akibat alih fungsi lahan sawah ini Provinsi Jambi hanya mampu memenuhi 11,7 persen kebutuhan berasnya sendiri atau sebesar 350 ton per tahun dari kebutuhan minimal 3.000 ton per tahun[8]. Untuk memenuhi kebutuhan provinsi, Jambi terpaksa mengimpor beras dari propinsi-propinsi lain seperti Sumatra Barat, Sumatra Selatan, Jawa Tengah dan Jawa Timur.

Menurut Ign Kristanto, perluasan areal perkebunan sawit juga dilakukan dengan membabat hutan di Sumatra dan Kalimantan sehingga dalam waktu 30 tahun ke depan luasannya meningkat sebanyak 23 kali. Perubahan peruntukan kawasan hutan untuk perkebunan kelapa sawit dari tahun ke tahun semakin tinggi. Pada tahun 2007 tercatat seluas 4.741.194 Ha dan perkembangan saat ini semakin luas, di mana untuk di Propinsi Riau saja perubahan peruntukan mencapai 1.1611.859,68 Ha, di Kalimantan Tengah 619.868,37 Ha sedangkan total luasan perkebunan kelapa sawit di dalam kawasan hutan di Kalimantan mencapai 3.360.851,1 Ha. Ini berbanding lurus dengan tingkat deforestasi di Kalimantan, yang sampai saat ini telah kehilangan 58% kawasan hutannya dengan angka laju deforestasi mencapai 2,83 juta ha/tahun.

Ketimpangan Lahan Produktif Rakyat terhadap Perkebunan Kelapa Sawit Skala Besar di Pulau Kalimantan



7 Kompas, 19 Juli 2010.

8 Bulog Divisi Jambi, 2010 dalam Hearing Bersama Komisi III DPRD Prov. Jambi oleh Yayasan Setara

Data dari Serikat Petani Indonesia (SPI) tentang alih fungsi lahan pangan produktif di daerah Delta Upang dan Delta Telang II di Banyu Asin, Sumatra Selatan menyebutkan bahwa daerah ini semenjak tahun 1969 merupakan daerah penghasil pangan dan penyumbang 50 % beras bagi Sumatra Selatan, tetapi setelah pembukaan akses jalan tahun 2000 tanah diserobot oleh investor sawit. Contoh kasus alih fungsi lahan lainnya adalah di Kabupaten Pasaman Barat, Sumatra Barat. Sebelum tahun 1990 daerah ini termasuk sentra produksi beras dengan luas sawah tidak kurang dari 27.168 hektare, tapi terjadi penurunan luas sawah seiring masuknya perkebunan kelapa sawit mulai 1981.

Pada tahun 2005, luas sawah di Pasaman Barat tercatat 16.127 Ha, dalam periode tahun 2005 s.d. 2007 terjadi penurunan kumulatif sejumlah 1.287 Ha, hingga sawah yang tersisa di tahun 2007 tinggal 14.840 Ha (BPS 2008) dan 4.953 di antaranya di tanami tanaman jagung. Menurut Dinas Pertanian Pesisir Selatan, Sumatra Barat (*Padang Today* 2/4/2009) sekitar 1.293 hektare sawah di Pesisir Selatan juga berkurang dalam lima tahun terakhir, akibat alih fungsi menjadi perkebunan dan perumahan, sawah yang tersisa hanya 30.466 Ha dengan kepemilikan lahan 0.5 Ha per rumah tangga petani[9]

Data BPS (2010) menunjukkan, konversi lahan akibat ekspansi perkebunan kelapa sawit setiap tahunnya cenderung meningkat. Di Sumatra Utara sebagai contoh, pada tahun 2005-2006 terjadi pengalihan fungsi lahan pertanian seluas 39.669 Ha atau sekitar 7,55 persen dari luas baku lahan sawah berpengairan di Sumatra Utara. Alih fungsi lahan pertanian tersebut terutama terjadi ke sektor perkebunan kelapa sawit dan subsektor lain di luar sektor pertanian tanaman pangan. Alih fungsi lahan di Sumut sebanyak hampir 40 ribu hektare pada 2005-2006 itu terjadi di 13 kabupaten. Daerah yang terbesar mengalami pengalihan fungsi lahan adalah Tapanuli Selatan, Asahan dan Labuhan Batu masing-masing sebesar 10.455 hektare, 7373 hektare dan 6.809 hektare. Di Labuhan Batu, sebagai salah satu wilayah lumbung beras di Sumatra Utara, konversi lahan sawah menjadi perkebunan kelapa sawit rata-rata mencapai 5.000 hektare per tahunnya. Perubahan alih fungsi lahan tersebut semakin drastis akibat ekspansi sawit yang luar biasa di Sumatra Utara. Menurut data dari *Sawit Watch,* tahun 2008 luas perkebunan mencapai 1.913.224,25 hektare, kemudian meningkat di tahun 2009 menjadi 1.956.331,02 hektare. Selanjutnya tahun 2010 menjadi 1.996,402,48 hektare, tahun 2011 menjadi 1.999.574,74 hektare serta di tahun 2011 menjadi 2.000.149,24 hektare (*Medan Daily*).

9 http://www.spi.or.id/?p=3047

D. Kelapa Sawit Terpeleset Ambisi "Green"

Jika mengacu pada *roadmap* yang dikeluarkan Dirjenbun tampak dengan jelas, bagaimana produksi dapat digenjot agar mampu memenuhi kebutuhan dunia, khususnya Eropa. Di tengah terus naiknya isu lingkungan (*green*) karena semakin krisisnya energi fosil telah membuat energi nabati mendapat tempat yang besar dalam skema energi global. Itu pulalah yang menyebabkan arah kebijakan pembangunan sawit mendapat dukungan untuk mendorong pemenuhan energi tersebut. Sebuah ambisi yang sangat baik dalam menyelesaikan krisis energi fosil namun menuai kritik atas iklim global yang tidak menentu.

Sejumlah fakta dan temuan lapangan telah membantah agenda "hijau". Alih-alih benar mendorong perbaikan iklim dan mendorong perubahan paradigma energi kotor menjadi energi ramah lingkungan, yang terjadi persoalan lingkungan malah semakin bertambah dan berlipat seiring dengan konflik sosial yang terus terjadi silih berganti.

Data dari FAO menyebutkan bahwa bisnis sawit menambah dan meningkatkan emisi gas rumah kaca, karena sebagian besar produksi, distribusi dan penggunaan *biofuel*. Terkadang malah lebih banyak daripada penggunaan bahan bakar fosil, karena telah terjadi perubahan pola penggunaan lahan yang dibutuhkan untuk ekspansi *massif* perkebunan sawit. "Tidak mungkin produksi *biofuel* meningkatkan keamanan energi negara-negara maju secara berarti. Untuk melakukan hal itu akan membutuhkan alokasi lahan yang begitu luas sehingga menjadi mustahil" (*FAO 2009* ;4-5).

Kebijakan mengenai *biofuel* saat ini hanya mengganti satu masalah dengan masalah yang lain, dan hanya memindahkan beban dari kelas menengah menjadi beban kaum miskin. Kebutuhan bahan bakar kelas menengah dengan budaya konsumerismenya dan meningkatnya kebutuhan energi dipenuhi melalui marginalisasi secara sistemis orang-orang miskin[10].

Dalam *World Development Report* 1992 menjawab tantangan untuk menemukan pembangunan dan lingkungan. Perlindungan lingkungan merupakan suatu bagian dari hakikat pembangunan. Tanpa perlindungan lingkungan yang memadai, maka pembangunan akan mengalami rongrongan; tanpa pembangunan, sumberdaya tidak akan cukup bagi investasi yang dibutuhkan, dan perlindungan lingkungan pun akan gagal….pertumbuhan membawa serta dengannya risiko kerusakan lingkungan yang mengerikan[11].

---

10 Jagdesh Rao, New Agriculturist, Maret 2008

11 Laporan Bank Dunia 1992, hal 2

Selain deforestasi yang semakin tinggi baik di hutan maupun lahan gambut, Ekspansi Sawit juga mengancam keanekaragaman hayati. Data IUCN menyebutkan bahwa setidaknya 236 *species* tumbuhan dan 51 *species* binatang liar di Kalimantan sedang terancam keberadaannya dan ancaman itu menunjukkan *trend* terus meningkat. Penyebab utamanya adalah pembabatan hutan untuk perluasan perkebunan kelapa sawit. Saat ini Indonesia memiliki daftar terpanjang di dunia mengenai *species* yang terancam, yakni 1170 *species*. Ini tidak termasuk species yang belum sempat diberi nama namun sudah telanjur punah[12].

Persoalan lingkungan yang tak kalah penting, selain alih fungsi lahan dan kehilangan keanekaragaman hayati, adalah persoalan dalam proses produksi itu sendiri. Dalam proses produksi kebun sawit membutuhkan banyak air, oleh karenanya banyak ditemukan sawit berada di kawasan yang dekat dengan sumber mata air seperti sungai. Pembukaan lahan kelapa sawit menyebabkan pemadatan tanah. Dengan sistem monokultur ini, lapisan tanah atas (*top soil*) yang subur mengalami penggerusan akibat erosi. Kelapa sawit sendiri membutuhkan air 20-30 liter/hari/pohon. Di samping rakus air, sawit juga rakus unsur *hara*, sehingga dibutuhkan pemupukan yang cukup tinggi, jika menggunakan pupuk non-organik dapat dipastikan unsur *hara* yang ada dalam tanah akan hilang dan berimplikasi ke daerah lain.

BAGIAN IV
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Alternatif Strategi dan Kebijakan

Perubahan paradigma pembangunan kebun sawit dari yang lebih berorientasi pada produktivitas, teknologi, dan makroekonomi untuk tujuan ekspor kepada pemenuhan kebutuhan produk sawit dalam negeri. Perubahan terhadap *roadmap* pembangunan sawit 2014-2018 berorientasi kepada sawit yang berkelanjutan dengan pendekatan perkebunan *small holder* dengan memberdayakan jutaan petani sawit yang ada di Indonesia untuk mampu memproduksi tanpa harus membuka lahan baru di hutan atau pun di lahan gambut.

12 www.iucnredlist.org

Optimalisasi revitalisasi kebun melalui perundang-undangan yang menfokuskan kepada peruntukan lahan bagi petani kecil agar mampu bekerja sama secara kolektif dengan mendorong koperasi petani sawit sehingga produktivitas pertanian terus meningkat. Dan pada akhirnya rakyat Indonesia menjadi sejahtera. Kebijakan ini tentu akan menghindari berbagai konflik yang selama ini terjadi.

Mengubah orientasi kebijakan energi nabati yang hanya fokus kepada sawit menjadi fokus ke seluruh komoditas pertanian yang dapat memproduksi energi nabati, sehingga persoalan gas rumah kaca, hilangnya keanekaragaman hayati tidak akan terjadi lagi. Dalam kebijakan pembangunan kebun di mana pemilikan berbagai komoditas dapat didorong secara bersama tanpa harus mempriotitaskan sawit yang telah jelas-jelas menjadi persoalan bagi keselamatan, kesejahteraan dan keberlanjutan kelestarian alam untuk masa depan.

REKOMENDASI

Secara umum, untuk mengatasi berbagai aspek ketimpangan dalam kebijakan sawit hari ini maka perlu beberapa prasyarat yang harus dipenuhi sebagai berikut:

1. Menghentikan perluasan perkebunan sawit skala besar yang diperuntukkan bagi korporasi, seraya melakukan optimalisasi kebun. Kondisi ini mensyaratkan dijalankannya reforma agraria secara serius, di mana redistribusi tanah bagi buruh tani dan tani kecil di pedesaan agar dibarengi kemandirian untuk menentukan pangan apa yang akan ditanam oleh rakyat.
2. Memperkuat petani mandiri yang bergerak di sektor sawit agar dapat meningkatkan proses produksi, sehingga mampu memenuhi kebutuhan sawit nasional. Kondisi ini mensyaratkan organisasi tani sawit yang kuat sehingga mampu mempertahankan kebunnya dari desakan skema Inti dan Plasma
3. Memberikan akses dan kemudahan kepada petani mandiri untuk mendapatkan berbagai kebutuhan sarana dan alat produksi, serta kemudahan pinjaman bagi petani
4. Perusahaan/korporasi harus menerapkan prinsip keputusan bebas didahulukan dan diinformasikan dan menarik (atau menghentikan) operasi perusahan di wilayah tertentu di mana masyarakat lokal menolak pengembangan industri tersebut di daerah mereka.
5. Meminimalkan dampak lingkungan dengan praktik pengelolaan yang

baik, di mana perusahaan harusnya; mengimplementasikan peraturan perundang-undangan lingkungan; menerapkan pengelolaan hama yang terintegrasi dan tanpa pestisida; mendaur ulang limbah cair dari kilang minyak sawit.

6. Pemerintah harus melakukan audit lingkungan dan sosial terhadap industri sawit dan memberikan sanksi yang tegas terhadap pelanggaran dan dampak yang terjadi serta memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat secara penuh.

DAFTAR PUSTAKA

Ben White, 2009. *Laba Kuasa di Cat Warna Hijau* – Jurnal Tanah Air Walhi, hal 236

Colchester, Marcus. 2007. *Promised Land: palm oil and land acquisition in Indonesia-Implications for Local*

Communities and Indigenous Peoples. Forest People Programme, Moreton-in-Marsh dan Sawit Watch. Bogor

Dauvergne, Peter and Kate J. Neville (2009) " The Changing North-South and South-South Political Economy of Biofuel", *Third World Quarterly 30 (6), 2009:1087-1102*

Direktorat Jenderal Perkebunan, 2009, *Statistik Perkebunan: Kelapa Sawit*. Direktorat Jenderal Perkebunan, Jakarta.

Direktorat Jenderal Perkebunan, 2010. *Road Map Pembangunan Kelapa Sawit*. Direktorat

Jenderal Perkebunan, Jakarta.

Direktorat Jenderal Industri Agro dan Kimia, 2009. *Roap Map Pengolahan CPO*. Direktorat

Jenderal Industri Agro dan Kimia, Jakarta.

EU Commission. *Communication From The Commission- An EU Strategy for Biofuels. 2006*

GAPKI. 2009. *Membangun Indonesia dengan Kelapa Sawit*. Infosawit, Jakarta

Hambali, E. 2009. *Contribution of Higher Education and Research Institutions*

Http://medanbisnisdaily.com/news/read/2013/04/06/22000/konversi_lahan_pertanian_picu_kenaikan_harga_pangan/#.UyqeJ6iSxk0

Jiwan, N.2009. "Political economy of the Indonesian palm oil industry: A critical analysis".

Presentation at ISEAS Workshop on the Oil Palm Controversy in Transnational Perspective. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, March 2009.

Kementerian Kehutanan, 2010. *Rencana Strategis 2010-2014*. Kementerian Kehutanan, Jakarta.

Oil World. 2009. *Oil World Annual 2009*. ISTA Mielke GmbH. Langenberg, Hamburg, Germany.

Perencanaan Strategis untuk Menghadapi Abad 21. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS), 2012, *Training Praktik Penilaian Tanaman Kelapa Sawit*, Bogor.

SawitWatch. 2008. *Losing Ground the Human Rights Impact of Oil Palm Expansion in Indonesia.* Bogor

Via Campesina, *Industrial Agrofuels Fuel Hunger and Poverty*, Notebook N°1, Jakarta, 2009

Vermeulen, S. And Goad, N. 2006. *Towards better practice in smallholder palm oil production*. *Natural Resource Issues Series No. 5*. International Institute for Environment and Development. London, UK.

World Bank, 2001, *The Quality of Growth*; Gramedia Pustaka Utama

- halaman ini sengaja dikosongkan -

KETIMPANGAN PERPAJAKAN DI INDONESIA: PEMETAAN AWAL ATAS AREA DAN PILIHAN KEBIJAKAN UPAYA UNTUK MENGATASI

Ah Maftuchan

RINGKASAN

Ketimpangan pendapatan (*income inequality*) merupakan salah satu isu global yang hangat pada satu dekade terakhir ini. Ketimpangan pendapatan terjadi karena distribusi dan penguasaan sumber daya alam yang tidak seimbang. Selain itu, kebijakan publik – perpajakan, ketenaga-kerjaan, pendidikan, kesehatan dan lain-lain – yang tidak mencerminkan prinsip keadilan dan pemerataan juga menjadi pemicu ketimpangan baik ekonomi maupun non-ekonomi. Lebih jauh, ketimpangan juga disebabkan oleh adanya mekanisme pasar yang tidak adil. Pajak sebagai salah satu kebijakan fiskal pada dasarnya dapat menjadi instrumen distribusi ekonomi yang adil dan merata. Namun, dalam praktik yang ada, pajak justru menjadi salah satu sumber atau penyebab terjadinya ketimpangan ekonomi. Adanya tarif pajak yang lebih berpihak kepada kelompok masyarakat kaya dan super kaya adalah bukti yang paling kontras.

PENGANTAR

"Every time people try to punish the rich, the rich don't simply comply, they react. They have the money, power, and intent to change things. They do not just sit there and voluntarily pay more taxes. They search for ways to minimize their tax burden. They hire smart attorneys and accountants, and persuade politicians to change laws or create legal loopholes. They have the resources to effect change... The poor and middle class do not have the same resources. They sit there and let the government's needles enter their arm and allow the blood donation to begin. Today, I am constantly shocked at the number of people who pay more taxes, or take fewer deductions, simply because they are afraid of the government. And I do know how frightening and intimidating a government tax agent can be" — Robert T Kiyosaki, *Rich Dad, Poor Dad.*

Ketimpangan kembali menjadi isu hangat dalam satu-dua dekade terakhir. Ketimpangan pendapatan (*income inequality*) adalah salah satu isu ketimpangan yang paling mendapat perhatian secara global. Demikian hangatnya pembicaraan tentang ketimpangan pendapatan, sampai-sampai mengurangi perhatian publik atas permasalahan ketimpangan non-pendapatan (ketimpangan sosial). Mungkin, mengutip pandangan Noah Smith bahwa *social equality is harder to measure than money inequality,* menjadi salah satu penyebabnya. Sementara itu, ketimpangan pendapatan merupakan sesuatu yang lebih mudah untuk diukur dan dipahami. Ketimpangan pendapatan sebagai bagian dari ketimpangan ekonomi (*economic inequality*) menggambarkan suatu kondisi di mana telah terjadi disparitas antara persentase jumlah penduduk dengan persentase sumber daya termasuk pendapatan yang diterima oleh penduduk tersebut.

Berbagai negara di hampir seluruh belahan dunia mengalami peningkatan ketimpangan ekonomi yang tinggi. Luebker (2011) melihat bahwa ketimpangan ekonomi yang meningkat tajam merupakan akibat paling buruk dari globalisasi. Luebker mungkin sedang memberikan bantahan terhadap pemikiran tentang kurva Kuznets yang diperkenalkan oleh Kuznets (1995). Kuznets menyatakan bahwa ketimpangan ekonomi bukan masalah dan justru perlu terjadi agar ada pertumbuhan. Dengan munculnya orang-orang kaya, maka kegiatan bisnis dapat berjalan dan lapangan pekerjaan dapat diciptakan. Orang-orang yang bekerja dapat memperoleh pendapatan sehingga dapat menjadi sejahtera. Namun, menyitir Luebker, globalisasi ekonomi yang terjadi telah merobohkan bangunan pemikiran Kuznets. Globalisasi kegiatan industri yang tidak lagi mengenal batas negara dan kewilayahan mengakibatkan

kegiatan industri sangat ekspansif. Akibatnya, akumulasi kapital sangat massif karena keserakahan perut manusia tidak bisa diukur. Aktivitas industri ekstraktif telah mengakibatkan larinya sumber daya alam dari negara satu ke negara lain dengan sedemikian cepat dan tak kenal batas.

Stiglitz (2012) menyatakan bahwa di Amerika Serikat kelompok berpendapatan tertinggi yang jumlahnya 1% saat ini sedang mengendalikan 40% aset nasional Amerika Serikat. Kondisi inilah yang mengakibatkan Presiden Obama pusing karena tantangan terberatnya saat ini adalah menurunkan tingkat ketimpangan pendapatan di Amerika Serikat yang sangat tinggi. Di Indonesia, Yusuf, Sumner dan Rum (2013) melakukan estimasi atas evolusi ketimpangan pendapatan di Indonesia dari 1990-2012. Estimasi yang menggunakan metode Koefisien Gini[1] dan Rasio Penyebaran Desil[2] ini menyimpulkan bahwa ketimpangan pendapatan di Indonesia mengalami kenaikan yang tertinggi dalam sepanjang sejarah republik ini. Koefisien Gini Indonesia di angka 0,33 pada tahun 1990 dan naik menjadi 0,41 pada tahun 2012. CEDS Universitas Padjajaran (2013) merilis hasil estimasinya bahwa pada tahun 2012, 20% kelompok terkaya menikmati 49% pendapatan nasional dan 40% kelompok termiskin hanya menikmati 16% pendapatan nasional. Sementara, 10% penduduk terkaya makin kaya dan mendapatkan peningkatan pendapatan 12 kali lipat dibandingkan dengan 10% termiskin.

Pengukuran ketimpangan perlu dilakukan secara periodik. Pada saat hendak melakukan pengukuran ketimpangan pendapatan, penting kiranya diperhatikan dua konsep dasar: (i) ketimpangan pendapatan sektor privat (pendapatan sebelum dikenakan pajak dan transfer ke publik), dan (ii) ketimpangan pendapatan atas pendapatan pribadi yang sudah bisa untuk dibelanjakan (*disposable incomes*) setelah dikurangi pajak langsung (*direct tax*) dan transfer publik. Pajak langsung adalah pajak yang bebannya tidak dapat dialihkan kepada pihak lain, artinya harus langsung ditanggung oleh wajib pajak, contohnya pajak pendapatan.Kadang-kadang, dua pendekatan

1 Metode pengukuran ketimpangan yang didasarkan pada kurva Lorenz yaitu suatu kurva yang membandingkan distribusi suatu variabel tertentu (pendapatan atau pengeluaran per-kapita) dengan distribusi suatu variabel seragam yang mewakili kemerataan. Sumbu horizontal dalam kurva menunjukkan persentase kumulatif rumah tangga dari yang miskin sampai yang kaya dan sumbu vertikal menunjukkan persentase kumulatif pengeluaran atau pendapatan.

2 Suatu ukuran ketimpangan yang sederhana dan umum yang menyajikan rasio rata-rata konsumsi dari 10% populasi terkaya sampai rasio rata-rata konsumsi dari 10% populasi termiskin. Pendekatan ini dapat ditarik suatu penafsiran bahwa pendapatan 10% populasi terkaya merupakan kelipatan dari pendapatan 10% yang termiskin/mereka yang berada di desil termiskin.

ini disebut sebagai distribusi pendapatan baik primer maupun sekunder (Luebker: 2011). Menganai distribusi pendapatan, Todaro dan Smith (2006) menggunakan dua ukuran untuk menganalisis distribusi pendapatan: (i) *size distribution of income* (distribusi ukuran pendapatan) yang secara langsung menghitung jumlah penghasilan tiap individu atau rumah tangga, dan (ii) *functional or factor share distribution of income* (distribusi pendapatan fungsional atau pangsa distribusi pendapatan per faktor produksi) yang mengukur total pendapatan nasional yang diterima oleh masing-masing faktor produksi (tanah, tenaga kerja, dan modal).

Untuk melihat akar ketimpangan, maka perlu membaca beberapa sumber yang ada. Dari beberapa kepustakaan dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa ada beberapa hal yang menjadi penyebab ketimpangan pendapatan, antara lain: (i) terjadinya distribusi atau penguasaan sumber daya alam yang tidak seimbang; (ii) adanya perbedaan perlakuan atau penghargaan antara mereka yang bekerja keras dengan mereka yang "ongkang-ongkang" kaki; (iii) terjadinya pemaksaan secara sosial kepada seseorang untuk bekerja atau tidak boleh bekerja atas bidang-bidang pekerjaan di semua lini kehidupan yang didasarkan pada disiplin tertentu; (iv) adanya kebijakan publik (baik pajak, ketenagakerjaan, pendidikan, kesehatan dan lain-lain) yang berdampak pada kuantitas dan kualitas distribusi sumber daya yang ada. Selain empat hal di atas, secara singkat ketimpangan bisa disebabkan oleh adanya mekanisme pasar yang timpang dan kebijakan perpajakan serta penyalurannya yang tidak adil (Kenworthy & McCall: 2008).

Dari beberapa penyebab itu secara sederhana dapat dikatakan bahwa jika terjadi peningkatan disparitas di suatu populasi, maka ketimpangan akan mengalami peningkatan. Agar disparitas tidak meningkat, maka beberapa ahli menyarankan perlu adanya distribusi pendapatan. Terkait dengan distribusi pendapatan, maka instrumen yang dapat "dipaksakan" adalah redistribusi oleh pemerintah melalui penarikan pajak dan penyalurannya. Carter dan Matthews (2012), dua ahli perpajakan di OECD, menyatakan bahwa kebijakan pajak mempunyai peranan yang penting dalam upaya menurunkan ketimpangan dengan cara meningkatkan distribusi kekayaan melalui peningkatan transfer, baik melalui pemenuhan pelayanan dasar (pendidikan dan kesehatan), pembangunan infrastruktur maupun melalui bantuan tunai. Carter dan Matthews menambahkan bahwa perpajakan yang progresif merupakan jalan bagi pemerintah untuk melakukan distribusi pendapatan. Kebijakan ini dapat berimplikasi pada reforma rezim keuangan agar tidak hanya mengejar pertumbuhan namun juga berorientasi pada keadilan distributif. Duncan dan Peter (2012) melalui tulisannya yang berjudul *Enequal Inequalities: Do Progressive Taxes Reduce Income Inequality?* menambahkan bahwa kenaikan

struktur pajak yang progresif mampu menurunkan ketimpangan, khususnya dalam menciptakan suatu iklim yang redistributif. Merujuk Fozzard (2001), pada saat uang pajak telah terkumpul dan telah menjadi anggaran publik, maka mesti diarahkan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang menjadi pilihan warga masyarakat (*citizen preferences*) dan untuk mewujudkan keadilan dengan jalan mengurangi kemiskinan dan ketimpangan sosial (*equity*).

Namun, di dalam kebijakan dan praktik perpajakan tidak akan lepas dari permasalahan. Praktik perpajakan di berbagai negara memperlihatkan bahwa pajak justru menjadi satu sumber atau penyebab dari ketimpangan. Kelompok masyarakat super-kaya justru membayar pajak yang lebih kecil dibandingkan dengan masyarakat kaya atau menengah dikarenakan pengenaan tarif yang rendah. Seperti tulisan Kiyosaki yang dikutip di awal *paper* ini, para *rich people* selalu melakukan langkah-langkah, baik legal atau illegal, untuk meminimalisir beban pajak yang harus mereka bayar. Bahagijo (2014) dalam *Pajak Super Kepada Superkaya Perancis dan Pemilu Indonesia 2014* (Analisa INFID No 1) memberikan pemaparan bagaimana orang-orang super-kaya masih sangat kecil kontribusinya dalam membayar pajak. Musgrave dan Musgrave (1984) menambahkan bahwa secara teoretis masalah penting yang selalu timbul dalam implementasi sistem perpajakan adalah keadilan dalam distribusi beban pajak pada berbagai golongan pendapatan dalam masyarakat.

Di berbagai negara, sebagian besar kontribusi pajak terhadap total penerimaan negara lebih tinggi dibanding dengan penerimaan negara yang bersumber dari non-pajak. Di Indonesia, pajak berkontribusi rerata sebesar 72 – 75 % terhadap total penerimaan negara. Tahun 2012, dari total penerimaan negara sebesar Rp. 1.358,13 triliun, 74,8%-nya bersumber dari penerimaan perpajakan (Kemenkeu, 2013). Ini pun rerata yang belum sesuai dengan target yang ditetapkan dalam setiap tahun fiskal. Dalam beberapa tahun belakangan, dapat dilihat bahwa target penerimaan dari sektor pajak selalu tidak tercapai. Tahun 2013, penerimaan pajak total hanya lebih kurang 91,31% dari target yang ditetapkan dalam APBN-P 2013, suatu capaian terendah dalam tiga tahun terakhir. Dalam kehidupan bernegara, hubungan antar warga negara dan hubungan antara warga dengan pemerintah terjalin atas dasar nilai-nilai dan berbagai instrumen. Salah satu nilai yang mampu menjaga hubungan yang terjalin antara unsur-unsur tersebut adalah dengan menegakkan keadilan. Pasalnya, dengan keadilan maka warga negara mendapat perlakuan yang sama, terkait dengan hak dan kewajiban dasarnya sebagai warga negara.

Di bagian lain, dengan keadilan pembagian barang dan jasa (*justitia distributiva)* akan lebih merata dan dirasakan oleh semua pihak. Setiap warga negara akan mendapatkan hak-hak yang didasarkan pada peran dan kontribusinya. Di samping itu, warga negara juga akan mendapatkan hak-

hak dasarnya yang tidak berlandaskan pada peran dan kontribusinya (*justitia cummulativa)*. Namun keadilan itu didasarkan pada transaksi *(sunallagamata)*, baik yang sukarela maupun tidak. Keadilan distributif sering digunakan untuk menakar kebijakan pemerintah terhadap rakyat. Di sini tampak jelas bahwa tanggung jawab negara terhadap rakyat dinilai lebih besar dibandingkan dengan rakyat terhadap negara. Oleh karena itu, negara harus mendistribusikan sumber daya yang dikuasai kepada rakyat secara adil. Pada batas ini prinsip keadilan distributif memang lebih penting untuk diterapkan. Namun ketika rakyat dituntut berbagai tanggung jawab seperti membayar berbagai macam pajak, prinsip keadilan komutatif menjadi lebih menonjol.

Dari permasalahan beban pajak dan distribusi pajak yang menimbulkan ketimpangan, maka perlu ada upaya untuk melihat di mana saja area ketimpangan perpajakan? Bagaimana men-*tackle* permasalahan beban pajak dan distribusi pajak yang timpang agar keadilan perpajakan dapat diwujudkan? Dua pertanyaan ini akan dijawab dalam tulisan ini. Sebagai pemetaan awal, tentu tulisan ini akan jauh dari komprehensif. Tulisan ini bisa diposisikan sebagai pemantik lahirnya kajian-kajian di masa akan datang untuk menyempurnakan bahasan dalam tulisan ini. Dalam *paper* ini mematok batasan yakni tidak diarahkan untuk mengukur insiden manfaat (*benefit incidence*) pajak baik dari sisi; (i) siapa yang benar-benar menanggung beban pajak; dan (ii) siapa yang paling diuntungkan dari pengeluaran publik. Pasalnya, *benefit incidence* merupakan kajian yang butuh *effort* khusus dan pelibatan ahli perpajakan dan ekonometrik yang memadai.

KETIMPANGAN PERPAJAKAN: PEMETAAN AWAL

Dengan adanya keadilan distributif dan kumulatif, maka pajak yang ada juga dapat dirasakan oleh semua orang melalui program sosial atau lainnya sehingga ketimpangan dapat diturunkan. Selain itu, keadilan distributif juga akan memberikan landasan yang lebih konkrit atas perlakuan kepada warga yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*). Dengan uraian ini, maka alasan yang dapat diajukan untuk menjawab pertanyaan tentang urgensi membahas pajak dan ketimpangan perpajakan adalah: (i) pajak merupakan sumber pembiayaan pembangunan yang sangat vital dan paling berkelanjutan; (ii) pajak dapat menjadi jalan bagi tegaknya keadilan distributif. Melalui kebijakan fiskal dan moneter yang berkeadilan, maka pemerintah dapat mengubah keadaan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan sosial yang ada di dalam konstitusi Indonesia. Pasalnya, akan ada pengalihan sumber daya dari masyarakat yang berpendapatan tinggi kepada masyarakat

yang berpendapatan rendah melalui kebijakan fiskal (pajak). Sumber dan pengalihan sumber daya pajak menjadi kunci dari ketimpangan perpajakan. Dari hasil penelusuran penulis, ada beberapa area ketimpangan perpajakan, antara lain:

1. Sumber Penerimaan Pajak

Secara garis besar, merujuk UU Pajak Penghasilan (PPh), sumber perpajakan dibedakan menjadi; pribadi, warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan menggantikan yang berhak, badan dan bentuk usaha tetap. Namun jika disederhanakan hanya pribadi dan badan hukum. Secara resmi, jumlah Wajib Pajak (WP) sampai tahun 2013 sebagai berikut:

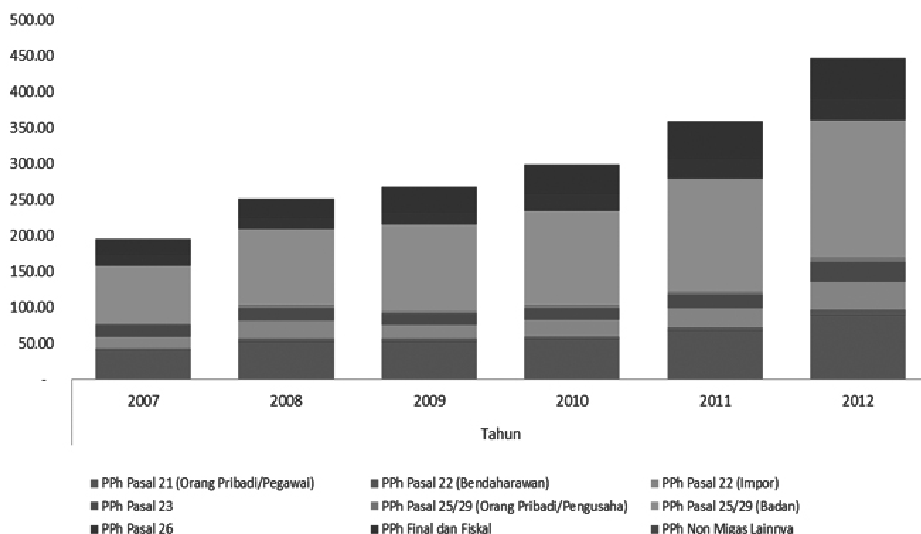
Tabel 1: Jumlah Wajib Pajak di Indonesia

Wajib Pajak (WP)	2009	2010	2011	2012	2013
WP Orang Pribadi	13.861.253	16.880.649	19.881.684	22.131.323	23.082.822
WP Badan	1.608.337	1.760.108	1.929.507	2.136.014	2.218.573
WP Bendahara	441.986	471.833	507.882	545.232	555.995
Total WP	15.911.576	19.112.590	22.319.073	24.812.569	25.857.390

Sumber: DJP, 2014

Dari jumlah tersebut di atas tampak bahwa baik WP yang bersumber dari orang pribadi maupun yang bersumber dari WP Badan jumlahnya masih sangat jauh dari ideal. Dengan jumlah penduduk kira-kira 237 juta jiwa (2010) dan tingkat kemiskinan sekitar 10-11% dari total jumlah penduduk, maka jumlah WP Pribadi yang hanya 23 juta tentunya jauh dari memadai. Jika mau ditelisik lebih jauh, dibandingkan dengan kontribusi pajak penghasilan (PPh) orang kaya, total kontribusi PPh pegawai jauh lebih besar. Buktinya, PPh Pasal 26 (deviden, bunga, diskonto, dan imbalan sehubungan dengan jaminan, pengembalian utang; royalti, sewa, dan penghasilan lain terkait dengan penggunaan harta; dan lain-lain) secara persentase jumlahnya di bawah kontribusi dari Pasal 21 (gaji, upah, honorarium, tunjangan dan lain-lain). Padahal, sumbangan sumber pajak dari badan (Pasal 25 dan 29) jumlahnya cukup besar (Lihat Gambar 1).

Gambar 1: Total Sumber Pajak Non-Migas



Padahal kalau ditilik dari keberadaan orang kaya di Indonesia jumlahnya tidaklah sedikit, yang menunjukkan bahwa potensi penerimaan pajak dari orang kaya sebenarya sangat besar. Data dan informasi itu dapat diketahui berdasarkan laporan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) yang merilis jumlah akun bank secara nasional dan jumlah nominal Dana Pihak Ketiga (DPK) yang disimpan di bank.

Gambar 2: DPK Berdasarkan Segmen Nominal

No	Nominal Simpanan (Rupiah dan Valas)	Rekening	Persen	Nominal	Persen
1	N ≤ 100 Jt	127.733.160	97,5%	534.175,34	15,13%
2	100 Jt < N ≤ 200 Jt	1.450.383	1,11%	197.617,60	5,60%
3	200 Jt < N ≤ 500 Jt	956.074	0,73%	305.432,68	8,65%
4	500 Jt < N ≤ 1 M	402.540	0,31%	293.395,22	8,31%
5	1 M < N ≤ 2 M	205.772	0,16%	283.578,67	8,03%
6	2 M < N ≤ 5 M	107.710	0,08%	339.427,08	9,61%
7	N > 5 M	63.128	0,05%	1.577.488,54	44,67%

Sumber: LPS, September 2013

Tahun 2013, Perkumpulan Prakarsa Jakarta mengolah data yang bersumber dari DJP dan BKF Kementerian Keuangan terkait dengan kontribusi berbagai

sumber pajak terhadap total *tax ratio*. Pada tahun 2012 *tax ratio* sebesar 13,3%, persentase nominal kontribusinya sebagai berikut: (i) PPh (Penghasilan) sebesar 6,2% dengan rincian: PPh Pribadi berjumlah 1,2 %, PPh Badan 2,3%, PPh Lainnya 2,8%; (ii) PPn (Pertambahan Nilai) sebesar 4,1%. Dari dua sumber ini (PPh dan PPN) terkumpul sejumlah 10,3% dari 13,3% *tax ratio*. Ini artinya bahwa beban sumber pajak terbesar berada pada orang pribadi (karyawan) dan badan di mana karyawan itu bekerja berikut konsumsinya. Struktur penerimaan PPh dalam realisasi APBN 2010 menunjukkan PPh Pasal 21 (PPh pegawai/karyawan) mencapai Rp 55,3 triliun (18,6% dari total PPh) dan PPh Pasal 25/29 Pribadi (non pegawai/karyawan) hanya Rp 3,6 triliun (1,2% dari total penerimaan PPh). Hal ini jelas tidak adil karena orang pribadi usahawan yang seharusnya masuk kategori individu kaya (*high wealth individuals*) justru kontribusinya tidak signifikan. Di sini kita dapat berasumsi bahwa minimnya jumlah orang pribadi usahawan yang terdaftar sebagai wajib pajak berpengaruh pada tingkat penerimaan pajak (Prastowo, 2012).

2. Tarif Pajak: Tinggi untuk Menengah, Rendah untuk Kaya Raya

Asas pemungutan pajak adalah *equality* (keadilan), *certainty* (kepastian), *convinience of payment* (kemudahan dalam membayar), dan *efficiency* (efisien). Keempat asas tersebut sangat penting terutama asas *equality* (keadilan), sebab pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara harus sesuai dengan kemampuan dan penghasilan pembayar pajak/wajib pajak (*tax payers*) (Tjahjono & Husein, 2000). Memungut pajak sama rata itu berarti pemerintah sedang melakukan tindakan diskriminatif terhadap pembayar pajak. Tindakan yang adil secara sosial dalam hal perpajakan adalah memberlakukan tarif yang berbeda bagi wajib pajak, yakni semakin banyak penghasilan yang diperoleh oleh wajib pajak maka semakin besar pajak yang harus dibayarkan dan dilaporkan oleh wajib pajak tersebut. Demikian sebaliknya, jika penghasilan yang diperoleh oleh wajib pajak sedikit maka kecil pula pajak yang harus dibayarkan dan dilaporkannya. Inilah keadilan ekonomi yang berujung pada cita-cita keadilan sosial.

Ketimpangan perpajakan lainnya adalah pada tarif pajak yang berlaku. Kesenjangan tarif juga terjadi dalam rentang perbedaan tarif antar wajib pajak atau sumber pajak yang ada (*tax bracket*). Di Indonesia, tarif PPh (Orang Pribadi dalam negeri) lapisan penghasilan kena pajak (PKP) sebagai berikut:

- sampai dengan Rp 50 juta, tarif pajaknya 5 persen.
- di atas Rp 50 juta hingga Rp 250 juta tarif pajaknya 15 persen.
- lapisan PKP di atas Rp 250 juta hingga Rp 500 juta tarif pajaknya 25 persen.
- lapisan PKP di atas Rp 500 juta tarif pajaknya 30 persen.

Sedangkan tarif pajak PKP Wajib Pajak Badan dalam negeri dan bentuk usaha tetap sebagai berikut:

- sampai dengan Rp 50.000.000,00 tarifnya sebesar 10%.
- di atas Rp 50.000.000 s.d. Rp 100.000.000 tarifnya sebesar 15%.
- di atas Rp 100.000.000 tarifnya sebesar 30% dan dengan Peraturan Pemerintah, tarif tertinggi dapat diturunkan menjadi paling rendah 25%.
- wajib pajak luar negeri sebesar 20% dari bruto, atau tarif berdasarkan Perjanjian Perpajakan yang berlaku untuk Wajib Pajak luar Negeri yang bersangkutan.

Mencermati tarif pajak antara WP Pribadi dan Badan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa tarif yang berlaku kurang mencerminkan asas keadilan, karena dengan demikian akan menimbulkan kesenjangan tarif atau beban pajak yang harus dibayarkan oleh WP. Sebagai ilustrasi, orang dengan kekayaan Rp 100 miliar akan dikenakan tarif yang sama dengan mereka yang memiliki kekayaan Rp 1 miliar sebesar 30% dan seterusnya, tentu *tax bracket* seperti ini tidak *fair*. Pada akhirnya, mereka yang super kaya akan mengeluarkan pajak jauh lebih kecil secara persentase dengan mereka yang menengah. Sehingga, potensi penerimaan negara dari pajak akan mengecil dan sumber daya yang didistribusikan ke warga juga akan mengecil juga.

3. Insentif Pajak: Kebijakan yang Timpang Sejak Dalam Perencanaan

Selain persoalan sumber dan tarif, ketimpangan dalam perpajakan dapat dilihat dari pemberian insentif pajak. Pemberian insentif pajak selama ini masih didominasi untuk pengusaha. Lalu, apakah pemberian insentif juga sudah dilakukan dengan menggunakan prinsip kehati-hatian dan keterbukaan? Sebagaimana diketahui bahwa insentif pajak acapkali dilakukan secara kurang transparan. Sehingga, pemberian insentif pajak kepada pengusaha besar dapat menciderai nilai keadilan. Agar ketimpangan perpajakan berkurang dan keadilan pajak terwujud, maka pemberian insentif pajak kepada mereka yang menengah dan yang miskin juga harus dilakukan.

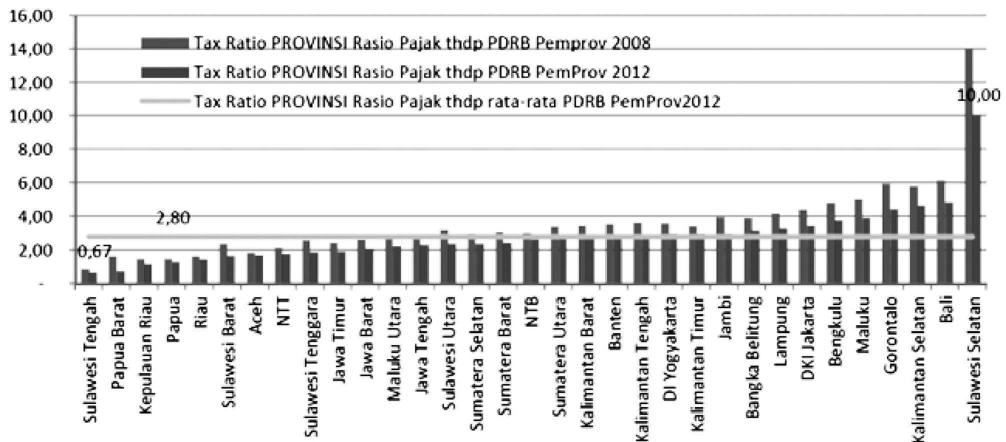
Sikap "keberpihakan" pemerintah kepada pengusaha kakap, baik dalam maupun luar negeri, dapat dirunut misalnya dengan adanya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Republik Indonesia Nomor: 130/PMK.011/2011 tentang Pemberian Fasilitas Pembebasan atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan (*PMK-Tax Holiday*). Fasilitas pembebasan atau pengurangan pajak penghasilan badan ini diberikan dengan dalih untuk mendorong investasi asing masuk ke Indonesia. Dalam kenyataannya, investasi yang datang ke Indonesia lebih banyak bergerak di bidang industri ekstraktif karena sumber

daya alamnya yang melimpah. Tentu saja kebijakan ini akan kontraproduktif terhadap upaya meningkatkan penerimaan pajak dari wajib pajak (WP) badan.

4. Rasio Pajak Daerah: Jaraknya Seperti Bumi – Langit

Kondisi kesenjangan penerimaan perpajakan antar daerah di Indonesia sangat memprihatinkan. *Tax ratio* pajak daerah (perbandingan antara jumlah penerimaan pajak suatu daerah terhadap pendapatan suatu output perekonomian atau Produk Domestik Regional Bruto/PDRB antar daerah mencolok sekali perbedaanya. Perkembangan *tax ratio* pemerintah provinsi tahun 2012 secara umum menunjukkan penurunan dibanding dengan tahun 2008. Rasio Pajak tertinggi dicapai oleh pemerintah provinsi Sulawesi Selatan 10,00 persen dan terendah dimiliki oleh provinsi Sulawesi Tengah sebesar 0,67 persen. Tingginya angka rasio pajak tersebut disebabkan PDRB yang rendah dan penerimaan pajak daerah yang sangat rendah.

Gambar 3: Tax Ratio Antarprovinsi di Indonesia, 2008 - 2012



Sumber: Bappenas, Desember 2013.

Jika diturunkan ke level kabupaten kota, maka *tax ratio* akan makin memprihatinkan. Berikut ini adalah 5 kabupaten/kota dengan *tax ratio* tertinggi dan 5 kabupaten/kota dengan tax ratio terendah.

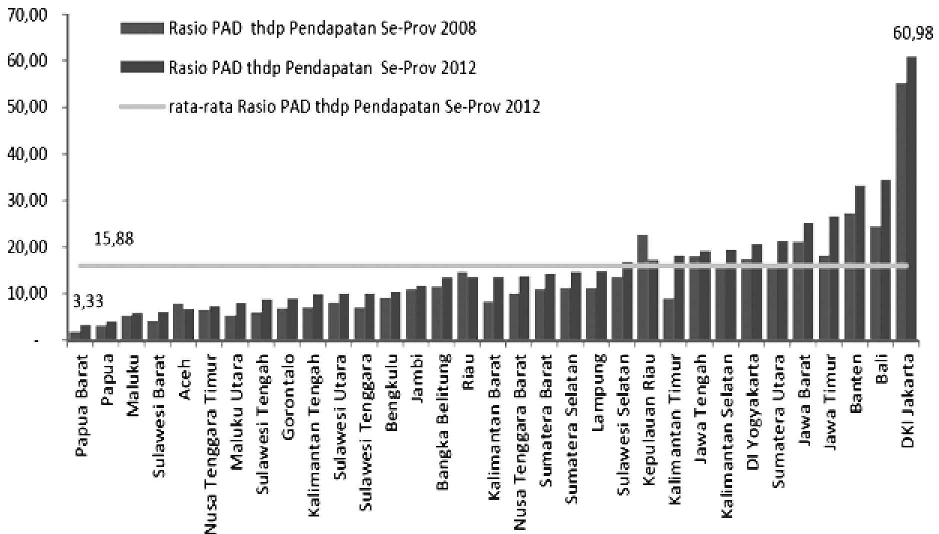
Tabel 2: Rasio Pajak Kabupaten/Kota
(Peringkat 5 Tertinggi dan 5 Terendah Tahun 2011)

5 Tertinggi		5 Terendah	
Nama Kab/Kota	**Tax Ratio**	**Nama Kab/Kota**	**Tax Ratio**
1. Badung (Bali)	15,94%	1. Puncak (Papua)	0,00%
2. Kota Tomohon (Sulut)	14,8	2. Sorong (Papua) (Barat)	0,03%
3. Karimun (Kepri)	6,76%	3. Mesuji (Lampung)	0,03%
4. Buton Utara (Sultra)	4,27%	4. Nias Utara (Sumut)	0,04%
5. Kota Tangerang Selatan (Banten)	3,96%	5. Kutai Timur (Kaltim)	0,04%

Sumber: Bappenas: 2011 – diolah

Sementara itu, rasio Penerimaan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan kabupaten kota se-provinsi di Indonesia tidak berbeda jauh tingkat kesenjangannya dengan *tax ratio* antar provinsi. Bappenas (2013) merilis bahwa dibandingkan tahun 2008 dengan tahun 2012, maka total pendapatan pada tahun 2012 menunjukkan peningkatan, kecuali untuk Provinsi Aceh, Riau, dan Kepulauan Riau. Rasio PAD tertinggi dicapai oleh Provinsi DKI Jakarta 60,98 persen dan terendah Provinsi Papua Barat sebesar 3,33 persen. Sementara itu Rasio PAD terhadap total Pendapatan yang berada di atas rata-rata kabupaten/kota seprovinsi (15,88 persen), meliputi 12 provinsi.

Gambar 4: Rasio PAD terhadap Total Pendapatan Kabupaten dan Kota Se – Provinsi



Sumber: Bappenas, Desember 2013.

5. Ketimpangan Distribusi: Potret Belanja Fiskal

Belanja fiskal adalah satu cara untuk melakukan distribusi sumber daya yang ada. Distribusi melalui kebijakan fiskal diarahkan agar jurang pendapatan antar warga tidak terlalu lebar dan *share* pendapatan secara nasional dapat dilakukan secara terukur dan berkesinambungan. Agar supaya hal ini dapat dilakukan, maka postur belanja tiap tahun fiskal menjadi indikator untuk melihat sejauh mana potret belanja fiskal mencerminkan tujuan optimalisasi distribusi. Jika dilihat beberapa tahun terakhir, maka akan kelihatan fakta bahwa belanja fiskal didominasi oleh belanja pegawai dan belanja rutin. Orientasi belanja yang seharusnya untuk "*sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*" digeser menuju orientasi belanja untuk "*sebesar-besarnya kemakmuran birokrat dan pejabat*". Padahal, seharusnya belanja pegawai[3] tidak boleh melebihi belanja

3 Belanja Pegawai adalah belanja kompensasi dalam bentuk uang/barang yang ditetapkan berdasarkan perundang-undangan yang diberikan kepada Pejabat Negara, PNS dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah namun belum berstatus PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal. Contoh belanja pegawai: gaji, tunjangan, honorarium, lembur, kontribusi sosial dan lain-lain yang berhubungan dengan pegawai.

pembangunan dan belanja kesejahteraan sosial. Sehingga yang mendapatkan manfaat nyata dari APBN tidak melulu elit birokrasi, pejabat dan politisi namun juga masyarakat luas.

Nantinya, gaji dan tunjangan pegawai negeri, TNI, Polri dan pejabat negara harus dirancang sedemikian rupa agar tidak mengakibatkan pemborosan dan membebani APBN. Bahkan kebijakan kenaikan gaji dan tunjangan harus dimintakan persetujuan ke publik melalui berbagai medium, tidak cukup hanya minta persetujuan ke parlemen. Jika sempitnya *fiscal space* dalam APBN, salah satunya disebabkan oleh tingginya belanja pegawai sebagai imbas atau konsekuensi dari membengkaknya jumlah pegawai dan kenaikan gaji-tunjangan pegawai, maka kebijakan melakukan restrukturisasi pegawai sangat diperlukan dan langkah ini sungguh akan mencerminkan pengelolaan keuangan negara yang berkeadilan sosial.

Keadilan sosial itu paralel dengan "*untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*", maka langkah kebijakan APBN yang mencerminkan keadilan sosial seharusnya memperhitungkan belanja sosial (*social spending*)[4], belanja modal[5], belanja barang[6], dan subsidi[7] yang memadai dan merata. Jika memakai rata-rata negara OECD, ukuran total alokasi *social expenditure* yang memadai

4 Dalam sistem keuangan sejauh ini, yang masuk kategori "bantuan sosial" adalah transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial. Pengeluaran ini bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, bersifat tidak terus menerus dan selektif. Belanja lain-lain yang masuk kategori *social spending* adalah pengeluaran yang bersifat tidak dapat diklasifikasikan ke dalam pos-pos pengeluaran di atas. Sifatnya tidak biasa dan tidak berulang seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial dan pengeluaran tidak terduga lainnya.

5 Belanja modal adalah pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah asset tetap dan asset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi asset tetap atau asset lainnya yang ditetapkan pemerintah.

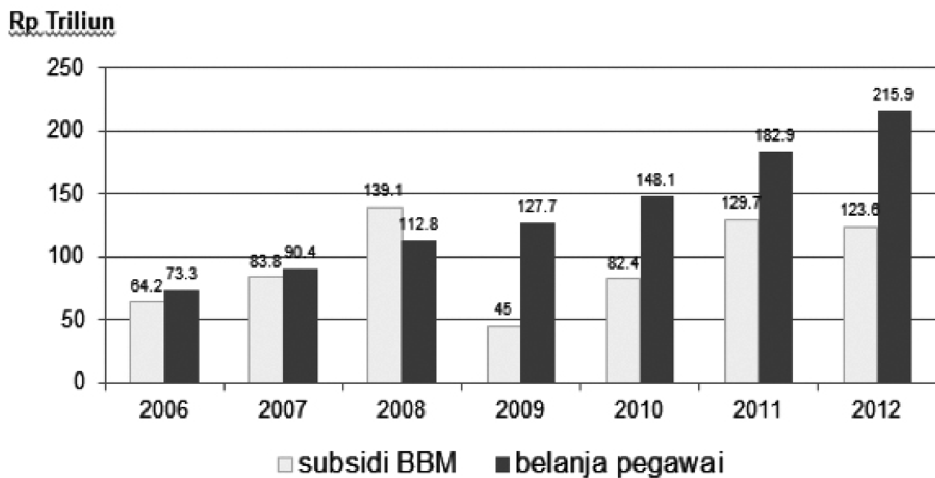
6 Belanja barang adalah pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan serta pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat dan belanja perjalanan. Belanja barang ini terdiri dari belanja pengadaan barang dan jasa, belanja pemeliharaan dan belanja perjalanan dinas.

7 Subsidi adalah alokasi anggaran yang diberikan pemerintah kepada perusahaan negara, lembaga pemerintah atau pihak ketiga lainnya yang memproduksi, menjual, mengekspor, atau mengimpor barang dan jasa yang memenuhi hajat hidup orang banyak agar harga jualnya dapat dijangkau masyarakat. Terdiri dari Belanja Subsidi di Lembaga Keuangan, Belanja Subsidi BBM, Belanja Subsidi Non BBM-Harga/Biaya, Belanja Subsidi Non BBM–Bunga Kredit, Belanja Subsidi Non BBM – Pajak, Belanja Subsidi Non Pajak-Lainnya, dan Belanja Subsidi PSO.

adalah lebih kurang 20% dari total PDB. Dalam tradisi OECD, belanja sosial mencakup belanja kesehatan (*Social expenditure: Aggregated data, OECD Social Expenditure Statistics, 2013)*. Kalau pun ukuran OECD terlalu tinggi bagi Indonesia, maka persentase total belanja sosial dapat berkisar antara 10-15% dari PDB. Merujuk Lindert (2004) yang termasuk belanja sosial (*social spending*) adalah: (i) transfer sosial yang meliputi kompensasi tunai pengangguran, pensiun dan kesehatan, dan (ii) transfer sosial ditambah dengan subsidi pemerintah untuk pendidikan. Hasil studi Lindert (*Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century Vol I, Cambridge University Press, 2004*) secara meyakinkan memperlihatkan bukti-bukti historis dan faktual, bahwa belanja sosial yang tinggi (dan pajak yang tinggi tetapi proporsional) justru memperkuat ekonomi dan kemakmuran bersama.

Faktanya, *social spending* kita masih sangat rendah. Pada APBN-P 2012, Indonesia hanya mengalokasikan anggaran kesehatan sebesar 3,4 % (jumlahnya +- Rp. 48 triliun) dari total APBN. Belanja subsidi bahan bakar minyak (BBM) yang memicu perdebatan keras karena jumlahnya yang fantastis dan efektivitasnya dipertanyakan itu saja masih kalah jauh jumlahnya dibandingkan dengan jumlah belanja pegawai.

Gambar 5: Perbandingan Belanja Subsidi BBM dengan Belanja Pegawai 2012



Sumber: Kementerian Keuangan, 2012

PENUTUP

Dari peta awal tentang ketimpangan perpajakan yang terjadi di Indonesia seperti yang telah dipaparkan di atas, maka dapat ditarik suatu simpulan bahwa: ketimpangan perpajakan merupakan suatu ketimpangan atas beban pajak dan distribusinya sehingga prinsip-prinsip keadilan perpajakan tidak dapat berjalan. Bahasa yang lebih sederhana, ketimpangan pajak terjadi pada saat "yang kaya raya membayar pajak lebih sedikit dibanding golongan berpendapatan menengah-miskin, namun golongan kaya raya menikmati distribusi pajak lebih banyak dibandingkan yang menengah-miskin". Sehingga, perpajakan menjadi salah satu sumber ketimpangan. Agar memenuhi prinsip-prinsip keadilan, maka kebijakan pajak harus diarahkan agar *burden* disesuaikan dengan kondisi keuangan atau pendapatan wajib pajak.

Namun, beberapa ahli juga berpendapat bahwa kebijakan pajak yang berkeadilan dan distributif pendapatan melalui pajak dapat menjadi jalan untuk menurunkan ketimpangan baik secara ekonomi maupun sosial. Hubbard (2014), dekan di *Columbia Business School,* dalam sebuah opininya di *Washington Post* baru-baru ini, menyampaikan bahwa reformasi pajak dapat menjadi jalan terbaik bagi upaya untuk mengurangi ketimpangan pendapatan. Moene dan Wallerstein (2003) dalam Kenworthy dan McCall (2008) menyarankan bahwa penurunan ketimpangan dapat dijalankan dengan penyelenggaraan program-program sosial seperti asuransi pengangguran, asuransi kesehatan dan lainnya. Sehingga akses seluruh warga atas program sosial yang ada sangat terbuka dan dapat dinikmati oleh semua orang.

REKOMENDASI

Atas kondisi tersebut di atas, selain merekomendasikan bahwa dibutuhkannya kajian yang lebih mendalam atas ketimpangan perpajakan termasuk kajian atas *benefit incidence* pajak, penulis juga merekomendasikan beberapa kebijakan yang dapat dipertimbangkan untuk menjadi *policy option* sebagai berikut:

1. Pemerintah harus kerja keras untuk meningkatkan jumlah wajib pajak pribadi kaya dan wajib pajak pribadi karyawan sampai mencapai presentase yang ideal antara wajib pajak berhasil didaftar dengan potensi wajib pajak yang ada. Peningkatan jumlah wajib pajak dilakukan baik untuk wajib pajak badan maupun wajib pajak pribadi;
2. Memperluas basis pemajakan (*broaden tax base)* misalnya dengan melakukan pemajakan kepada sektor informal yang sudah menengah-

atas dan melakukan pemajakan atas transaksi keuangan berjangka. Selain itu, pemerintah jangan terlalu takut untuk menaikkan tarif (*higher the rates*) terutama bagi orang-orang super kaya;

3. Pemerintah dapat memberikan insentif pajak dengan memberlakukan perhitungan PTKP (PenghasilanTidak Kena Pajak) kepada perempuan karyawan yang menjadi kepala rumah tangga (*woman headed household*), kepada pekerja usia non-produktif dan kepada kelompok *difable* dan rentan lainnya. Contoh lain, pemerintah memberlakukan pembebasan pajak bagi kelompok warga miskin pada saat membeli alat-alat produksi pertanian dan seterusnya.

   Penulis mengapresiasi langkah pemerintah yang pada 1 Januari 2013 menaikkan batasan dari Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) yang awalnya sebesar Rp 15.840.000 (WP Tidak Kawin tanpa Tanggungan) menjadi Rp 24.300.000 dan WP Kawin tanpa Tanggungan dari Rp 17.160.000 menjadi Rp 26.325.000 serta WP Kawin yang menggabungkan penghasilan istri (nol tanggungan) dari Rp 33 juta menjadi Rp 50.625.000. Namun, pemerintah masih kurang sensitif gender dan sensitif difabel. Harusnya ada PTKP yang mengatur khusus terkait pemberian insentif kepada perempuan kepala rumah tangga (*woman headed household*), kepada pekerja usia non-produktif dan kepada kelompok *difable* dan kelompok rentan lainnya. Bagi WP belum kawin dan tanpa tanggungan, mungkin dapat dipertimbangkan untuk menurunkan PTKP-nya;

4. Agar pajak mencerminkan keadilan sosial maka kebijakan penerapan penambahan lapisan struktur tarif Pajak Penghasilan/PPh (*tax bracket*) harus direvisi. Usulan yang ada ini mempertimbangkan prinsip menurunan ketimpangan, maka pemerintah dapat menerapkan pajak 35-40% bagi mereka yang berpendapatan di atas Rp 5 miliar / tahun. Tarif pajak yang sama antara orang dengan kekayaan Rp 100 Miliar dengan mereka yang punya kekayaan Rp 500 juta sebesar 30%, tentu *tax bracket* yang seperti ini tidaklah *fair*;

5. Pemerintah dapat menempuh kebijakan *earmarking* untuk jenis pajak tertentu (*sin tax*es dan *extractive industries*), baik di pusat maupun di daerah, yang diperuntukkan untuk sektor pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan dan tunjangan tunai bagi warga miskin. Hal ini diusulkan agar ada alat untuk mengunci terjadinya distribusi sumber daya kepada mereka-mereka yang benar-benar membutuhkan;

6. Mendorong kepada pemerintah daerah agar meningkatkan kapasitasnya dalam melakukan pemungutan pajak, apalagi saat ini Pajak Bumi

Bangunan, Pajak Air Atas Tanah, Pajak Air Bawah Tanah sudah menjadi kewenangan pemerintah daerah;

7. Meningkatkan belanja sosial dan menyelenggarakan program sosial baik yang menggunakan pendekatan *targeting* maupun *universal* agar distribusi sumber daya yang ada dapat dilakukan secara optimal melalui kebijakan fiskal.

DAFTAR PUSTAKA

Bahagijo, Sugeng, 2014. *Pajak Super Kepada Superkaya Perancis dan Pemilu Indonesia 2014* (Analisa INFID No 1);

Bappenas, Analisis Kesenjangan Antarwilayah 2013;

Carter, Alan and Stephen Matthews, *How tax can reduce inequality*, OECD 2014, http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3782/How_tax_can_reduce_inequality.html -- Akses 22 Januari 2014, 14:53;

Duncan, Denvil dan Klara Sabirianova Peter, *Unequal Inequalities: Do Progressive Taxes Reduce Income Inequality*?, Boon Germany: IZA DP No. 6910, October 2012;

Fozzard, Adrian. 2001. *The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resources Allocation in the Public Sector and Their Implications for Pro Poor Budgeting,* London: Overseas Development Institute;

Hubbard, Glenn. *Tax reform is the best way to tackle income inequality*, http://www.washingtonpost.com/opinions/tax-reform-is-the-best-way-to-tackle-income-inequality/2014/01/10/112710ea-68ca-11e3-a0b9-249bbb34602c_story.html January 11, Akses 22 Januari 2014, 14:51

Kenworthy, Lane and Leslie McCall, 2008. *Inequality, public opinion and redistribution*, Socio-Economic Review (2008) 6, 35–68;

Kiyosaki, Robert T and Sharon Lechter, 2000. *Rich Dad, Poor Dad*: *What the Rich Teach Their Kids About Money – That the Poor and Middle Class Do Not!*, USA: Warner Business Books;

Kuznets, S., 1955. *Economic growth and income inequality*. American Economic Review, 49: 1-28;

Lindert, Peter, 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century,* Vol I, Cambridge University Press;

Luebker, Malte. *The Impact of Taxes and Transfers on Inequality*, TRAVAIL Policy Brief No. 4 ILO (05 August 2011);

Musgrave, Richard Abel & Peggy B Musgrave, 1984. *Public Finance in Theory and Practice*, The McGraw-Hill Companies;

Stiglitz, Joseph E., 2012. *The Price of Inequality,* W.W. Norton;

Todaro, Michael P. dan Stephen C. Smith, 2006. *Pembangunan Ekonomi*, Jakarta: PT Erlangga;

Yusuf, Arief Anshory., Andy Sumner dan Irlan Adiyatma Rum, *The Long-run Evolution of Inequality In Indonesia, 1990-2012: New Estimates and Four Hypotheses On Drivers*, Working Paper in Economics and Development Studies, No. 201314, September 2013, Center for Economics and Development Studies, Department of Economics, Padjadjaran University.

- halaman ini sengaja dikosongkan -

KETIMPANGAN DALAM KEBIJAKAN PRIVATISASI PENDIDIKAN DAN KESEHATAN

Mike Verawati Tangka

RINGKASAN

Secara konsep, tujuan privatisasi dan implementasinya memang tidak seluruhnya berdampak negatif, selama dalam prinsip dan pelaksanaannya ditujukan untuk sebesar-besarnya kepentingan dan menyejahterakan rakyat. Utamanya di sektor pendidikan dan kesehatan yang merupakan aspek vital sebuah negara menjadi kuat, bahagia dan bermartabat. Implementasi privatisasi di bidang kesehatan dan pendidikan di Indonesia saat ini telah kehilangan prinsip-prinsip dasarnya, di mana kesejahteraan rakyat menjadi faktor utama yang harus dicapai. Sejumlah rumah sakit, layanan publik untuk kesehatan dan ketersediaan obat-obatan telah meminggirkan rakyat miskin yang seharusnya menjadi sasaran utama pelayanan negara, agar rakyat mendapatkan kesehatan yang berkualitas. Pembangunan manusia di Indonesia pun tidak cukup berkembang untuk menghadapi berbagai badai krisis, karena mahalnya biaya pendidikan dan kurangnya partisipasi anak negeri untuk mengakses pendidikan tinggi. Pada akhirnya, konsep privatisasi yang dianggap dapat meningkatkan kinerja dan fasilitas bagi masyarakat justru memperlebar jurang ketimpangan dalam masyarakat. Dibutuhkan sebuah konsep baru yang mengembalikan semangat perbaikan sektor pendidikan dan kesehatan bagi kepentingan rakyat.

PENDAHULUAN

Terdidik dan sehatnya masyarakat merupakan indikator penting sebuah negara atau daerah untuk dikatakan sejahtera. Kesehatan baik secara fisik dan mental akan memampukan setiap individu untuk menghadapi berbagai situasi kehidupan, sementara terdidiknya masyarakat akan membuat sebuah negara menjadi kuat, berkualitas dan memiliki martabat di mata dunia. Karena itu, sehat dan berpendidikan dapat dipastikan menjadi prasyarat mendasar bagi setiap negara untuk mewujudkan kesejahteraan. Hanya saja, dalam praktiknya setiap negara memiliki konsep yang berbeda untuk mewujudkan kesejahteraan. Beberapa negara seperti Finlandia, Norwegia dan Swedia yang masuk dalam kategori negara sejahtera memandang pendidikan dan kesehatan sebagai investasi negara, sehingga seluruh lapisan rakyat tidak peduli kaya atau miskin mendapatkan akses dan manfaat penuh. Di samping itu pendapatan negara dalam hal ini pajak secara konsisten juga digunakan untuk memenuhi hak dasar rakyatnya, di bidang pendidikan dan kesehatan.

Mencoba berangkat dari sebuah refleksi yang kurang positif di awal tulisan ini adalah terbersitnya rasa iri ketika melihat negara-negara maju yang dapat memberikan jaminan bagi setiap warga negaranya untuk mengenyam pendidikan berkualitas dan mendapatkan layanan kesehatan serta pengobatan yang berkualitas tanpa harus repot memikirkan biaya yang besar ataupun takut apakah uang yang dimiliki cukup untuk mendapatkan pertolongan medis ketika sakit. Bagi sekelompok orang kaya di Indonesia menyekolahkan anak dan cucu ke luar negeri sangatlah mungkin, begitu pula melakukan *general check up* kesehatan pada salah satu rumah sakit terbaik di Singapura atau Amerika. Tetapi jutaan masyarakat miskin di Indonesia harus berpikir berkali lipat ketika akan menyekolahkan anak-anaknya sampai dengan jenjang pendidikan tinggi. Pilihan untuk bersekolah di sekolah negeri saat ini masih memudahkan dari segi biaya sekolah yang murah atau bahkan gratis. Akan tetapi tetap saja untuk bersekolah harus mengeluarkan berbagai biaya, mulai dari membeli buku sekolah (yang berganti setiap tahun ajaran baru), seragam sekolah (yang mengharuskan orang tua siswa membeli pada *vendor* tertentu yang dipilih pihak sekolah) dan berbagai “tarikan-tarikan” yang cukup membebani orang tua. Di bagian lain, orang miskin di Indonesia hanya dapat memanjatkan doa kepada Tuhan agar senantiasa diberikan kesehatan, karena “berpikir sakit” saja sudah tidak sanggup membayangkan biaya yang harus dikeluarkan atau perlakuan diskriminatif dan birokrasi yang panjang, hanya karena mereka warga miskin. Data orang miskin di Indonesia yang terakhir dipublikasikan oleh BPS sejumlah 28.07 juta jiwa, cukup berbeda dengan data dari Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), bahwa

orang miskin di Indonesia telah mencapai 98 juta jiwa dan diperkirakan akan bertambah seiring dengan inflasi ekonomi di Indonesia.

Fakta di atas merupakan sebagian kecil dari dampak yang ditimbulkan oleh pengambilan keputusan negara dalam hal privatisasi pada sektor pendidikan dan kesehatan di Indonesia. Tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mewujudkan masyarakat yang adil sejahtera dan beradab dalam konsitusi Indonesia (Undang-Undang Dasar 1945) menjadi sebuah proses yang malah banyak menimbulkan kesenjangan yang semakin lebar di tengah masyarakat dan perasaan menderita yang dialami masyarakat miskin di Indonesia yang jumlahnya sangat besar itu. Komersialisasi yang merupakan turunan dari kebijakan privatisasi yang diambil oleh negara dalam praktiknya justru menutup akses rakyat untuk mendapatkan layanan dalam bidang kesehatan dan pendidikan. Tujuan untuk mengeluarkan masyarakat dari krisis tidak berbanding lurus dengan tingginya biaya pendidikan dan kesehatan sebagai akibat dari komersialisasi rumah-rumah sakit dan sekolah-sekolah. karena pengelolaan sektor swasta yang tidak terkontrol oleh negara pada akhirnya justru menjerumuskan masyarakat masuk dalam lingkaran krisis yang lebih rumit.

Berangkat dari paparan di atas, tulisan ini akan menguraikan bahwa kebijakan privatisasi utamanya di sektor pendidikan dan kesehatan tidak selalu berbanding lurus dengan tujuan mencerdaskan dan menyejahterakan bangsa. Keadaan ini sangat tergantung pada negara sebagai aktor utama dalam menjalankan kebijakan privatisasi, apakah didukung oleh konsep yang kuat berdasarkan kedaulatan negara sendiri yang memiliki tujuan utama untuk pemenuhan kebutuhan pendidikan dan kesehatan. Kebijakan ataupun regulasi layanan pendidikan dan kesehatan yang berkualitas seharusnya tidak menyerahkan seluas-luasnya kepada sektor swasta dengan menerapkan tuntutan pasar dalam melakukan layanan publik.

POTRET PENDIDIKAN DI INDONESIA

Sejak ditetapkannya alokasi anggaran 20% untuk pendidikan di Indonesia, sebenarnya pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk menyusun dan menata ulang sistem pendidikan yang bertujuan untuk mempercepat perbaikan berbagai problem pendidikan di Indonesia; seperti angka partisipasi pendidikan yang masih rendah, tingginya angka putus sekolah dan angka buta huruf pada kelompok usia produktif yang cukup tinggi. Sumber masalah tersebut ditengarai oleh minimnya alokasi anggaran pendidikan yang diprioritaskan oleh negara untuk sektor pendidikan. Tahun 1996, UNESCO membandingkan alokasi anggaran pendidikan berbagai negara yang menyebutkan bahwa pada tahun 1992 rata-rata negara maju mengalokasikan 5,3 persen GNP untuk

pendidikan, negara berkembang rata-rata 4,2 persen GNP untuk pendidikan, sementara negara terkebelakang hanya 2,8 persen GNP, yang maknanya sama dengan pemahaman Pasal 49 Ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003. Demikian juga pada tahun 2003 Bank Dunia mengajukan data yang antara lain menyatakatan bahwa anggaran pendidikan Indonesia 1,4 persen GDP, Vietnam 2,8 persen GDP, Korea Selatan 5,3 persen GDP dan seterusnya, maknanya juga sama. Dari berbagai data perbandingan antarnegara dalam hal anggaran pendidikan yang diterbitkan UNESCO dan Bank Dunia, jelas bahwa Indonesia dalam hal pembiayaan pendidikan memang terendah. Pada tahun 1992, menurut UNESCO, pada saat Pemerintah India menanggung pembiayaan pendidikan 89 persen dari keperluan, Indonesia hanya menyediakan 62,8 persen dari keperluan dana bagi penyelenggaraan pendidikan nasionalnya.[1]

Tabel 1

Negara	Pendapatan Per kapita ($)	% GDP	% APBN
Singapura	22,604	3,1	23,4
Jepang	21,930	3,5	9,9
Korea Selatan	11,594	4,1	17,5
Malaysia	9,572	4,6	15,4
Thailand	7,742	4,7	20,1
China	2,935	2,2	12,2
Philipina	2,762	3.2	15,7
India	1,422	3,1	11,6
Indonesia	**1,166**	**2,3**	**7,8**
Vietnam	600	2,8	7,4
Indonesia**	**811**	**2,6**	**13,8**

Catatan: * = Data pada kolom kedua adalah tahun 1995, sedang data pada kolom ketiga dan keempat sebagian besar tahun 1995, sebagian kecil antara tahun 1993 dan 1996.

** =Keadaan awal tahun 2003

Sumber: *The World Bank, Education in Indonesia: Managing the Transition to Decentralization* (Indonesia Eduction Sector Review), The World Bank: Washington D.C., 2004, Volume 2, hh. 2-4;

Sampai saat ini masalah pendidikan masih menjadi perhatian khusus oleh pemerintah. Pasalnya, Indeks Pembangunan Pendidikan untuk Semua atau *Education for All* (EFA) di Indonesia menurun tiap tahunnya. Tahun 2011 Indonesia berada di peringkat 69 dari 127 negara dan merosot dibandingkan tahun 2010 yang berada pada posisi 65. Indeks yang dikeluarkan pada tahun 2011 oleh UNESCO ini lebih rendah dibandingkan Brunei Darussalam

1 Kebijakan Anggaran 20% di Indonesia; http://wrihatnolo.blogspot.com/2009/04/kebijakan-anggaran-pendidikan-20-persen.html

(34), serta terpaut empat peringkat dari Malaysia (65).[2] Salah satu penyebab rendahnya Indeks Pembangunan pendidikan di Indonesia adalah tingginya jumlah anak putus sekolah. Sedikitnya setengah juta anak usia sekolah dasar (SD) dan 200 ribu anak usia sekolah menengah pertama (SMP) tidak dapat melanjutkan pendidikan. Data pendidikan tahun 2010 juga menyebutkan 1,3 juta anak usia 7-15 tahun terancam putus sekolah. Bahkan laporan Departeman Pendidikan Nasional (Depdiknas) menyebutkan bahwa setiap menit terjadi empat anak yang putus sekolah.

Selain hal di atas persoalan pendidikan juga diwarnai permasalahan lain, seperti buruknya infrastruktur pendidikan. Berdasarkan data Kemendiknas, secara nasional saat ini Indonesia memiliki 899.016 ruang kelas SD namun sebanyak 293.098 (32,6%) dalam kondisi rusak. Sementara pada tingkat SMP, saat ini Indonesia memiliki 298.268 ruang kelas namun ruang kelas dalam kondisi rusak mencapai 125.320 (42%). Ditambah lagi dengan persoalan kualitas guru. Secara umum, kualitas guru dan kompetensi guru di Indonesia masih belum sesuai dengan yang diharapkan. Dari sisi kualifikasi pendidikan, hingga saat ini dari 2,92 juta guru baru sekitar 51% yang berpendidikan S-1 atau lebih, sedangkan sisanya belum berpendidikan S-1. Begitu juga dari persyaratan sertifikasi; hanya 2,06 juta guru atau sekitar 70,5% guru yang memenuhi syarat sertifikasi, sedangkan 861.670 guru lainnya belum memenuhi syarat sertifikasi. Dari segi penyebarannya, distribusi guru juga tidak merata. Kekurangan guru untuk sekolah di perkotaan, desa dan daerah terpencil masing-masing adalah 21%, 37%, dan 66%. Sedangkan secara keseluruhan Indonesia kekurangan guru sebanyak 34%, sementara di banyak daerah terjadi kelebihan guru. Belum lagi pada tahun 2010-2015 ada sekitar 300.000 guru di semua jenjang pendidikan yang akan pensiun sehingga harus segera dicari pengganti untuk menjamin kelancaran proses belajar.[3] Sementara ketidakajegan kurikulum pendidikan di Indonesia juga menyumbang permasalahan sendiri. Hampir setiap tahun kurikulum pendidikan mengalami perubahan yang tidak hanya membebani siswa, tetapi juga pembiayaan yang harus dikeluarkan setiap tahunnya.

Faktor yang tak kalah penting lainnya di bidang pendidikan adalah mahalnya biaya sekolah. Biaya yang dibutuhkan untuk masuk TK dan SDN saja saat ini sebesar Rp 500.000,- s.d. Rp 1.000.000,- bahkan ada yang di atas Rp 1 juta. Mahalnya biaya pendidikan ini juga mengikuti jenjangnya, karena untuk masuk SLTP/SLTA harus menyiapkan biaya Rp. 5 juta dan bisa jadi lebih untuk mendapatkan pendidikan yang kualitasnya jauh

2 Permasalahan Pendidikan di Indonesia; Kacung Maridjan 2012

3 www.kemendiknas.go.id Wajah Persoalan Pendidikan di Indonesia

lebih baik. Makin mahalnya biaya pendidikan sekarang ini tidak lepas dari kebijakan pemerintah yang menerapkan MBS (Manajemen Berbasis Sekolah). MBS di Indonesia pada realitasnya lebih dimaknai sebagai upaya untuk melakukan mobilisasi dana. Karena itu, Komite Sekolah/Dewan Pendidikan yang merupakan organ MBS selalu disyaratkan adanya unsur pengusaha. Asumsinya, pengusaha memiliki akses atas modal yang lebih luas. Hasilnya, setelah Komite Sekolah terbentuk, maka segala pungutan uang selalu berkedok, "sesuai keputusan Komite Sekolah". Namun pada tingkat implementasinya tidak transparan, yang dimulai dari tahapan pemilihan pengurus dan anggota komite sekolah yang cenderung nepotis. Akibatnya, Komite Sekolah hanya menjadi legitimator kebijakan Kepala Sekolah dan MBS pun hanya menjadi legitimasi dari pelepasan tanggung jawab negara terhadap permasalahan pendidikan rakyatnya.

AKSES PENDIDIKAN TINGGI BELUM MENYENTUH SELURUH MASYARAKAT

Harapan perbaikan pendidikan di sektor formal kemungkinannya akan dapat dicapai sejalan dengan komitmen dan upaya yang dilakukan pemerintah melalui berbagai program percepatan, terlebih lagi mandat *Millennium Development Goals (MDG's)* yang menargetkan pencapaian Angka Partisipasi Murni (APM), proporsi murid kelas 1 yang berhasil menamatkan sekolah dasar; angka melek huruf usia 15-24 tahun perempuan dan laki-laki sebesar 100% pada tahun 2015. Namun bagaimana dengan akses terhadap pendidikan tinggi?

Perkembangannya adalah peningkatan anggaran pendidikan sebesar 20% belum menjadi jaminan bahwa setiap siswa yang telah lulus pendidikan wajib belajar 12 tahun dapat masuk ke jenjang pendidikan tinggi. Padahal pendidikan kesarjanaan *Strata 1* saat ini menjadi prasyarat berbagai perusahaan, instansi dan industri untuk merekrut tenaga kerja, dan sebagai dasar pertimbangan pemberian upah. Sungguhpun secara keseluruhan akses masyarakat terhadap pendidikan tinggi cenderung meningkat, terutama setelah era reformasi. Namun secara absolut akses masyarakat terhadap pendidikan tinggi sesungguhnya masih rendah. Di tingkat nasional, angka partisipasi pendidikan tinggi masyarakat Indonesia tidak lebih dari 12% di tahun 2012. Selain itu, peningkatan akses terhadap pendidikan tinggi sebagian besar masih dirasakan oleh kelompok masyarakat yang memiliki pendapatan tinggi. Kenyataan ini diperlihatkan oleh data tahun 2012, di mana angka partisipasi pendidikan tinggi masyarakat Indonesia yang termasuk kelompok 20% terkaya adalah sekitar 30%, sementara masyarakat Indonesia yang

termasuk ke dalam kelompok dengan pendapatan 20% termiskin hanya 2%. Ketimpangan angka partisipasi perguruan tinggi antara kelompok kaya dan kelompok miskin cenderung melebar dalam lima tahun terakhir. Pertumbuhan akses terhadap pendidikan tinggi yang meningkat cukup pesat selama lima tahun terakhir ternyata didominasi oleh mereka-mereka yang termasuk kelompok kaya. Dalam lima tahun misalnya (2007-2012), tingkat partisipasi pendidikan tinggi kelompok masyarakat 20% terkaya meningkat dari sekitar 25% menjadi 30%, meningkat hampir 5%. Sementara itu dalam periode yang sama kelompok masyarakat 20% termiskin, angka partisipasinya hanya bertambah sekitar 1,5 persen saja[4].

BELUM EFEKTIFNYA PEMENUHAN HAK DAN LAYANAN UNTUK SEHAT

Secara umum belum dapat dikatakan "baik" bila diambil dari fakta Angka Kematian Ibu (AKI) melahirkan yang justru mengalami peningkatan dari 288 per 100.000 kelahiran hidup di tahun 2010 meningkat menjadi 359 per 100.000 kelahiran hidup. Prediksi penurunan sampai dengan 102 per 100.000 kelahiran hidup di tahun 2015 pada MDG's pun tampaknya akan jauh lebih sulit dicapai.

Selain AKI, ada pula masalah *malnutrisi* yang cukup serius di Indonesia, yang juga menjadi faktor penyebab AKI dan kematian bayi baru lahir dikarenakan status pemenuhan gizi di bawah standar kebutuhan asupan gizi. Masalah infrastruktur kesehatan juga menjadi penting, seperti ketersediaan Puskesmas. Saat ini jumlah Puskesmas di seluruh Indonesia adalah 7.550 unit, Puskesmas Pembantu 22.002 unit dan Puskesmas Keliling 6.132 unit. Meskipun fasilitas pelayanan kesehatan dasar tersebut terdapat di semua kecamatan, namun pemerataan dan keterjangkauan pelayanan kesehatan masih menjadi kendala. Fasilitas ini belum sepenuhnya dapat dijangkau oleh masyarakat, terutama terkait dengan biaya dan jarak transportasi. Fasilitas pelayanan kesehatan lainnya adalah Rumah Sakit yang terdapat di hampir semua kabupaten/kota, namun sistem rujukan pelayanan kesehatan perorangan belum dapat berjalan dengan optimal. Fasilitas kesehatan yang harusnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia sampai dengan daerah terpencil, belum memadai. Kalaupun ada, akses dari dan ke Puskesmas sangat sulit untuk dicapai, karena ketiadaan infrastruktur. Selain

4 Peningkatan Akses terhadap Pendidikan Tinggi Lebih Banyak Dinikmati Masyarakat Kaya; http://keberpihakan.org/page/articles/3

permasalahan infrastruktur, Indonesia juga masih mengalami kekurangan petugas kesehatan. Menurut studi Bank Dunia, Indonesia hanya memiliki 13 dokter untuk 100.000 penduduk dan ini merupakan posisi terendah untuk Asia. Hal lain yang dicatat dari studi Bank Dunia adalah hampir 40% dokter ditemukan absen dari tugas jaga, karena mengikuti jam kerja aktif yang dicanangkan oleh pemerintah pusat[5].

Permasalahan besar tentang Sumber Daya Manusia (SDM) adalah inefisiensi dan inefektivitas dalam menanggulangi masalah kesehatan. Walaupun rasio SDM kesehatan telah meningkat, tetapi masih jauh dari target Indonesia Sehat 2010,sementara variasi antardaerah masih tajam. Dengan jumlah lulusan SDM kesehatan dari institusi pendidikan saat ini, target tersebut sulit dicapai. Pada tahun 2003, rasio tenaga dokter 17.47, Dokter Spesialis 5.2, perawat 108.53, dan bidan 28.40 per 100,000 penduduk.

Dalam bidang obat dan perbekalan kesehatan telah ditetapkan standar Cara Pembuatan Obat yang Baik (CPOB) dan jenis obat generik yang mencakup 220 obat. Penggunaan obat generik dan obat tradisional cenderung mengalami kenaikan, dan 95% kebutuhan obat nasional telah dipenuhi produk dalam negeri. Demikian juga dengan vaksin dan sebagian alat-alat kesehatan. Walaupun demikian, ketersediaan, mutu, keamanan obat dan perbekalan kesehatan masih belum optimal serta belum dapat dijangkau dengan mudah oleh masyarakat. Selain itu Obat Asli Indonesia (OAI) belum sepenuhnya dikembangkan dengan baik, meskipun potensi yang dimiliki sangat besar. Pengawasan terhadap keamanan dan mutu obat dan makanan telah dilakukan lebih luas meliputi produk pangan, suplemen makanan, obat tradisional, kosmetika, produk terapetik/obat, dan NAPZA disertai dengan penyidikan kasus tindak pidana. Dalam hal tenaga kesehatan, Indonesia mengalami kekurangan pada hampir semua jenis tenaga kesehatan yang diperlukan.

KOMERSIALISASI FASILITAS DAN PELAYANAN KESEHATAN

Beberapa kasus yang sempat dilansir oleh media antara lain tentang cerita si miskin yang meregang nyawa tanpa sempat ditolong oleh dokter bahkan petugas Puskesmas, karena tak mampu membiayai pengobatan atau sekedar memeriksakan penyakitnya ke dokter. Ini hanyalah salah satu kasus

5 Lihat Bank Dunia, 2008 “Berinvestasi Dalam Sektor Kesehatan di Indonesia. Tantangan dan Peluang untuk Pengeluaran Publik di Masa Depan”. Bank Dunia. 2008, halaman 4

yang menguatkan bahwa kesehatan di Indonesia sangatlah mahal. Perubahan status rumah sakit milik pemerintah menjadi BUMN dan swasta dalam pelaksanaannya justru melipatgandakan biaya yang harus ditanggung pasien. Lebih menyedihkan lagi pengalihan status rumah sakit pemerintah kepada BUMN justru lebih banyak diimplementasikan di daerah.

Tabel 2: Perkembangan Rumah Sakit di Indonesia Tahun 2003-2008 Departemen Kesehatan 2009

No	Pengelola dan Kepemilikan	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	Departemen Kesehatan	31	31	31	31	31	31
2	Pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota	396	404	421	433	446	446
3	TNI/POLRI	112	112	112	112	112	112
4	BUMN	78	78	78	78	78	78
5	Swasta	617	621	626	638	652	653
TOTAL		**1.234**	**1.246**	**1.268**	**1.292**	**1.319**	**31**

Hal ini dikarenakan asumsi dari penyelenggara layanan kesehatan menempatkan kualitas berbanding lurus dengan komersialisasi. Akibatnya, dewasa ini bermunculan rumah sakit-rumah sakit bertaraf internasional yang lebih mengepankan layanan *ekslusif* ketimbang memenuhi hakikat menyelamatkan dan menyehatkan rakyat.

Salah satu dampak langsung dari kebijakan privatisasi itu adalah kenaikan biaya layanan rumah sakit di sejumlah daerah. Di Kupang, privatisasi RSU Yohannes Kupang memicu kenaikan biaya rumah sakit hingga 600%. Di hampir semua daerah, terjadi perubahan status dari RSUD menjadi badan layanan umum (BLU). Konsep BLU sebetulnya sudah mengarah pada privatisasi (semi-privatisasi). Dengan konsep BLU, setiap rumah sakit berhak mengatur rumah tangga sendiri, termasuk dalam urusan keuangan. Akibatnya, setelah berubah status menjadi BLU, banyak rumah sakit yang menaikkan biaya rumah sakit. Di Purwekerto, Jawa Tengah, kenaikan biaya rumah sakit pasca BLU mencapai 300%. Kejadian serupa juga terjadi di Denpasar, Bali, di mana tarif untuk kelas ketiga naik dari Rp 11 ribu menjadi Rp 33 ribu.[6] Selain itu, akibat kebijakan liberalisasi ekonomi, pihak asing juga diberi kesempatan dalam memiliki

6 Sumber Artikel: http://www.berdikarionline.com/editorial/20111114/kesehatan-rakyat-dihadapan-pasar.html#ixzz2xvqEayfx

industri jasa rumah sakit. Sekarang ini, berdasarkan ketentuan yang dibuat pemerintah, kepemilikan asing terhadap rumah sakit diperbolehkan hingga 67%. Hal ini sekaligus membuka pintu bagi masuknya "rumah sakit asing".

KEBIJAKAN PRIVATISASI PENDIDIKAN DAN KESEHATAN

Privatisasi di Indonesia

Privatisasi atau penjualan aset negara kepada swasta adalah fenomena yang semakin marak sejak Orde Baru tumbang, dan digantikan era reformasi. Bukan saja di Indonesia, hampir seluruh negara berkembang memilih privatisasi sebagai pilihan kebijakan ekonomi nasional, atas usulan dan tuntutan lembaga-lembaga internasional. Lembaga-lembaga internasional, seperti IMF dan Bank Dunia beranggapan bahwa dengan menyerahkan penanganan kebutuhan umum seperti pendidikan, air bersih dan layanan kesehatan kepada swasta, akan mampu menjawab masalah krisis ekonomi dan kesejahteraan rakyat negara tersebut. Tetapi kenyataan yang terjadi berbalik dari harapan. Khusus di Indonesia, akses terhadap pendidikan, pelayanan kesehatan, air bersih, menjadi sesuatu yang sangat mahal.[7] IMF dan Bank Dunia adalah agen-agen internasional yang sangat berkepentingan dalam mendesak negara berkembang untuk melaksanakan kebijakan privatisasi. Maka dalam setiap penandatangan *Letter of Inten*, program bantuan finansial kepada negara-negara berkembang, IMF dan Bank Dunia tak pernah alpa untuk memasukkan persyaratan privatisasi sebagai program yang mesti ditempuh pemerintah.

Kebijakan privatisasi dimaksudkan sebagai penyesuaian terhadap ekonomi neo-liberal yang dianut banyak negara maju. Masalahnya, kondisi sosial, ekonomi dan politik negara maju dan berkembang amatlah berbeda. Di negara maju, privatisasi berjalan mulus atas kontrol negara yang ketat kepada swasta. Sementara di negara berkembang, jika mengikuti persyaratan lembaga internasional untuk melepaskan kontrol negara terhadap layanan publik, justru akan menjadi ladang subur bagi berkembangnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Ini disebabkan masih lemahnya fungsi regulasi pendukung iklim kompetisi dan aturan main yang jelas tentang privatisasi.

---

7 Diambil dari artikel "Privatisasi, Program Penyejahteraan atau Penyengsaraan?_ pedestrian rhapsody.htm

Privatisasi segera menjadi kontroversi lalu mendapat kritikan tajam dari beragam elemen masyarakat, disebabkan implikasi yang diakibatkannya. *Pertama*, tingginya harga barang publik yang harus ditanggung masyarakat. *Kedua,* berkurangnya lapangan kerja yang tersedia. *Ketiga,* absennya aturan main yang mengatur privatisasi, sehingga privatisasi lebih ditujukan untuk meningkatkan keuntungan pasar daripada pelayanan sosial. *Keempat,* hilangnya akses masyarakat miskin untuk mengkonsumsi barang publik. *Kelima,* hilangnya kontrol publik atas aset-aset negara. *Keenam,* mengundang bentuk korupsi baru dalam tata kelola aset-aset negara.

A. Kebijakan Privatisasi Pendidikan di Indonesia

Undang-Undang No 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) memuat tiga ketentuan penyangga privatisasi institusi pendidikan. Pertama, pendanaan menjadi tanggung jawab masyarakat, di samping pemerintah (Pasal 46). Ini menjadi dasar pembenaran bagi anggaran pendidikan yang senantiasa tak mencukupi, meski besarannya melampaui angka 20% dari APBN. Pemerintah menganggap hanya bertanggung jawab atas sebagian pendanaan, sementara kekurangannya adalah menjadi bagian atau tanggungan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari beberapa pasal;

Pasal 9
mewajibkan masyarakat memberikan dukungan sumber dana dalam penyelenggaraan pendidikan

Pasal 11 ayat (1) dan (2)
menurunkan kadar kewajiban dari keharusan memenuhi hak pendidikan menjadi “hanya menjamin terselenggaranya” pendidikan

Pasal 12 ayat 2 (b)
memberikan kewajiban terhadap peserta didik untuk ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan, terkecuali bagi yang dibebaskan dari kewajibannya sesuai dengan undang-undang yang ada.

Pasal 53
tentang Badan Hukum Pendidikan yang menjelaskan bahwa (1) penyelenggara dan atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan; (2) badan hukum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berfungsi memberikan pelayanan pendidikan kepada peserta didik; (3) badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berprinsip nirlaba dan dapat mengelola dana secara mandiri untuk memajukan satuan pembangunan.

Pasal 54
menyatakan juga bahwa (1) peranserta masyarakat dalam pendidikan meliputi perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi,

pengusaha dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan; (2) masyarakat dapat berperanserta sebagai sumber, pelaksana, dan pengguna hasil pendidikan.

Berdasarkan pasal-pasal di atas, dapat dipastikan bahwa tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan nasional dialihkan dari negara sebagai penjamin utama kepada masyarakat, dengan beberapa mekanisme, seperti Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) pada tingkat SD-SMU dan otonomi pada pendidikan tinggi. Privatisasi pendidikan semakin diperkuat dengan beberapa kebijakan turunan dari Undang-undang No.23 Tahun 2003 tentang "Sistem Pendidikan Nasional" berupa Peraturan Pemerintah (PP)

1. PP No. 19 Tahun 2005 tentang "Standar Nasional Pendidikan"
   a) Kewajiban bagi orangtua untuk memberikan pendidikan dasar bagi anaknya (Pasal 7 ayat 2)
   b) Kewajiban bagi masyarakat memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan (Pasal 9)
   c) Pendanaan pendidikan menjadi tanggung-jawab bersama pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat (Pasal 46 ayat 1)
2. PP No. 47 Tahun 2008 tentang "Wajib Belajar"
   a) Pasal 3 ayat 2: warga negara di atas 15 tahun tidak dibiayai pemerintah jika ingin menyelesaikan wajib belajar 9 tahun
   b) Pasal 13 ayat 1, 3, 4, dan 7: mendorong partisipasi masyarakat dalam hal pembiayaan
3. PP No. 48 Tahun 2008 tentang "Pendanaan Pendidikan".

Beberapa acuan kebijakan di atas semakin menguatkan bahwa penyelenggaraan pendidikan telah diserahkan kepada "mekanisme pasar", hal ini memberikan otonomi kepada sekolah untuk menentukan sendiri biaya pendidikan. Terlebih saat ini, terdapat kecenderungan di kalangan sekolah negeri, mulai dari SD sampai dengan SMU, untuk meningkatkan kualitas sekolah ke dalam standar pendidikan internasional. Pendanaan sebagian biaya investasi pendidikan dan atau biaya operasional pendidikan tambahan yang diperlukan untuk menjadikan sekolah memenuhi standar internasional atau berbasis keunggulan lokal dibebankan kepada orang tua murid. Semakin jelas bahwa masyarakat terutama rakyat miskin semakin jauh dari, dan tidak mungkin, mengakses pendidikan. Sebagai peredam situasi ketidakmampuan mengakses pendidikan maka kemudian, pemerintah memposisikan dirinya sebagai donatur atau fasilitator pendidikan. Alhasil, muncullah beragam

istilah ”bantuan”, seperti BOS, BOP, hibah (*block grant*), ataupun dalam bentuk beragam jenis beasiswa.

Bentuk dan Ciri Privatisasi Pendidikan yang Dijalankan di Indonesia:

1) Komersialisasi Pendidikan menyerahkan pengelolaan pendidikan kepada swasta dengan orientasi mendapatkan keuntungan
2) Dibebankannya pembiayaan pendidikan kepada masyarakat melalui model Pembiayaan Bersama dengan Masyarakat, *Cost Sharing* atau *Community Cost*
3) Dibebankannya pembiayaan pendidikan kepada pemerintah-pemerintah lokal melalui penerapan Otonomi Daerah.

B. Kebijakan Privatisasi Kesehatan di Indonesia

Arah kebijakan sistem kesehatan dalam dua dasawarsa ini memang memperlihatkan kecenderungan yang kuat terhadap kepentingan privatisasi, dengan alasan keterpurukan ekonomi yang akhirnya menjadi *apologia* pemerintah mengenai melemahnya kemampuan pemerintah dalam pembiayaan kesehatan. Kecenderungan ini semakin terlihat pada beberapa regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah, antara lain:

1. KEPPRES Nomor 38 Tahun 1991 tentang “Rumah Sakit Swadana”
2. PERMENKES Nomor 159B Tahun 1998 tentang “Pembangunan Rumah Sakit Pemilik Modal”, ataupun;
3. PAKMEI Tahun 1990 tentang “Debirokratisasi Usaha Farmasi”

Dengan melepas sebagian dari pelayanan kesehatan tersebut menjadi unit mandiri, membuat beban pembiayaan kesehatan yang ditanggung pemerintah menjadi berkurang. Hal ini ditandai dengan kecenderungan rumah sakit ataupun Puskesmas yang mulai mengembel-embeli papan namanya dengan akhiran “swadana”. Kebijakan lima tahun terakhir ini justru memperkuat sinyalemen dikeluarkannya kebijakan Badan Layanan Umum (BLU)

Dalam era otonomi ini, kebijakan privatisasi memang lebih terlihat ‘gagah’ ketika *trend* saat itu (sampai sekarang) lebih mengetengahkan profesionalisme tenaga, pelayanan ataupun lembaga, ditandai dengan banyaknya kajian dan pelatihan mengenai *Reinventing Government (*diartikan sebagai ‘mewirausahakan birokrasi’). Sebuah kajian kebijakan yang terlihat sangat baik untuk sebuah pelayanan kesehatan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Intervensi dengan pelatihan tentang profesionalisme pada salah satu Puskesmas di kota Blitar, Jawa Timur, menunjukkan bahwa profesionalisme yang baik ditunjukkan dengan kecepatan dan ketepatan pelayanan yang

terstandarisasi dan selalu dipegang teguh (dengan membuat kontrak tertulis), akan menghasilkan angka kunjungan yang luar biasa. Sampai-sampai tetangga di sekitar Puskesmas tersebut mengeluh, karena membludaknya kunjungan pasien yang meimbulkan gangguan keramaian rutin.

ANALISIS KEBIJAKAN

Sejak dimulainya implementasi Kebijakan Privatisasi di Indonesia pada tahun 1980-an, sebenarnya beberapa tanda telah bermunculan, seperti berkurangnya sektor layanan publik yang difasilitasi langsung oleh pemerintah. Hal ini sejalan dengan konsep privatisasi sendiri dengan adanya pergeseran fungsi dan peran dari sektor publik kepada sektor swasta (Cowan, 1990. 6)[8]. Walaupun konsep pengalihan ini sebenarnya juga tidak menguatkan pada perlunya kondisi kompetisi yang kuat, sehingga faktor layanan publik juga sangat tergantung pada permintaan pasar. Sementara dalam konsep lainnya, privatisasi merupakan pergeseran dari mekanisme layanan publik menjadi mekanisme pasar, sehingga melahirkan kompetisi dalam pelayanan publik. Tujuan kompetisi adalah terciptanya persaingan yang sehat (*win-win*) antara para pelaku di pasar sehingga tersedia komoditas (barang dan jasa) berkualitas baik serta harga terjangkau oleh masyarakat. Dengan kompetisi, masyarakat akan diuntungkan karena tersedia alternatif-alternatif yang akan diambil.

Sementara Savas (1987 : 3) dalam *Privatization the Key to Better Government*, menjelaskan bahwa "*privatization is the act of reducing the role of government, or increasing the role of the private sector, in an activity or in ownersship of assets*." [tindakan atau aksi mengurangi peranan pemerintah, atau meningkatkan peranan sektor swasta dalam aktivitas atau dalam kepemilikan aset]. Dalam arti luas dikatakan bahwa privatisasi adalah kunci bagi keterbatasan dan kebaikan pemerintah: keterbatasan ukuran, ruang lingkup dan kekuasaan karena lembaga-lembaga masyarakat lain; kebaikan karena kebutuhan masyarakat dipenuhi secara lebih efisien, efektif dan berkeadilan.[9]

Privatisasi dalam pelayanan kesejahteraan seharusnya dibangun atas asumsi bahwa aktor di setiap sisi kesenjangan dan ketimpangan yang muncul,

---

8 *privatization may be defined as the transfer of a function, activity, or organization from the public to the private sector*. Di sini Cowan lebih menekankan privatisasi sebagai pergeseran fungsi, kegiatan, organisasi sektor publik ke sektor swasta, dan tidak secara jelas menyebutkan perlunya kompetisi.

9 Kumpulan materi *Kuliah Administrasi Kebijakan Publik* oleh Dwiyanto 2010: Blogspot Privatitation – membingkai teori privatisasi dalam tesis. Halaman 2

semisal dalam hal tenaga kerja – modal mencari kekuasaan politik, bukan untuk kepentingan kekuasaan, tetapi dilaksanakan untuk mengatur batasan antara negara dan pasar dengan kontrol yang baik agar kepentingan penerima manfaat dalam hal ini masyarakat menjadi maksimal (Korpi, 1987, hal 12)[10].

Namun pelaksanaan privatisasi di Indonesia kurang lebihnya membawa dampak yang tidak produktif dan cenderung mengorbankan masyarakat miskin yang memamg tidak mampu menghadapi kuatnya efek privatisasi yang sangat dipengaruhi oleh kapitalisme pasar. Peter McPherson (1986) mengatakan, bahwa konsep privatisasi pada hakikatnya bukanlah sebuah konsep yang buruk selama; 1) pemerintah sendiri membarengi kebijakan privatisasi dengan komitmen reformasi kebijakan ekonomi yang berpihak kepada rakyat; 2) privatisasi akan mengalami penyimpangan tujuan selama dicampurbaurkan dengan kepentingan politik; 3) tidak ada model tunggal yang dipakai sebagai acuan keberhasilan privatisasi, karena penerapannya sangat tergantung pada situasi di mana privatisasi dijalankan; 4) ketika privatisasi dijalankan maka penting juga melakukan kontrol kuat terhadap mekanisme pasar, agar privatisasi tidak dibajak oleh kepentingan pasar yang hanya mengambil sisi *profitable*[11]

Pada akhirnya privatisasi yang diimplementasikan di Indonesia memperlihatkan berbagai dampak yang menyebabkan masalah kemiskinan tidak terselesaikan, seperti halnya beberapa hasil analiss tersebut di bawah ini:

1. **Kebijakan dan Pemberlakuan Privatisasi Pendidikan dan Kesehatan Merupakan Bagian dari Pemiskinan**

   Privatisasi pendidikan dan kesehatan pada akhirnya memperlihatkan ketidakmampuan pemerintah sekaligus negara untuk mengupayakan kesejahteraan rakyatnya yang sangat ditentukan oleh faktor pendidikan dan kesehatan.

   Privatisasi sebenarnya tidak hanya dilakukan di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Negara-negara maju pun melakukan

10 Lennart J. Lundqvist, *Explaining Privatization: Notes Towards a Predictive Theory*, *Scandinavian Political Studies*, Bind 12 (New Series) (1989) 2, Gothenburg University

11 Anggita Cinditya Kusuma, *Tinjauan literature dalam pengaruh privatisasi*: halaman 20, Universitas Indonesia 2011

upaya-upaya privatisasi terhadap sektor-sektor vital untuk masyarakat, walaupun demikian privatisasi yang dilaksanakan tidak sampai berdampak buruk terhadap masyarakat. Bahkan beberapa di antaranya justru semakin meningkatkan kualitas layanan publik yang diperuntukkan bagi masyarakatnya. Tentu saja untuk itu diperlukan kontrol yang kuat dari negara dan masyarakat, serta komitmen yang tinggi dari penyelenggara negara untuk benar-benar menjalankan perbaikan layanan publik. Sektor vital bagi rakyat melalui kebijakan privatisasi, bukan mengedepankan privatisasi baru kemudian melakukan pembenahan atas layanan pendidikan maupun kesehatan.

Privatisasi yang dilaksanakan di Indonesia lebih banyak bermuara pada penguasaan sektor-sektor pendidikan dan kesehatan secara berlebihan serta pemberian kewenangan untuk kepentingan pihak asing atau investor, yang bertujuan mencari keuntungan lebih besar dan melenceng dari tujuan awal, yaitu menyejahterakan rakyat dengan memberikan pendidikan yang baik dan bermutu, selain juga pemenuhan hak kesehatan yang terbaik bagi rakyat. Otonomi pemodal demikian besar sampai masuk pada level yang paling inti, yakni kebijakan untuk rakyat yang seharusnya diputuskan oleh pemerintah sendiri atas nama kepentingan rakyat.

Privatisasi yang pada awalnya ditujukan untuk mengatasi permasalahan ekonomi semakin mengarah kepada upaya pemiskinan, karena kepentingan-kepentingan komersil telah menghilangkan ideologi negara yang sangat hakiki, yaitu bertanggung jawab atas kehidupan, kesejahteraan dan peningkatan martabat bangsanya. Privatisasi yang tidak terkontrol juga membuka peluang bagi ketidaktransparanan dan korupsi yang semakin menyengsarakan rakyat. Alokasi anggaran yang harusnya diberikan untuk sebaik-baiknya bagi rakyat, lebih banyak dialihkan kepada pembiayaan yang tidak berkaitan langsung dengan kepentingan rakyat.

2. Semakin Terkotak-kotaknya Masyarakat

Privatisasi memang tidak secara langsung menciptakan kesenjangan dalam masyarakat, tetapi sebaran dampaknya jelas sekali menimbulkan kesenjangan yang tidak kecil. Pemberlakuan prinsip pelayanan publik "berkelas" dan sesuai permintaan pasar otomatis akan mendongkrak tarif layanan dan ini justru menjauhkan masyarakat kelas bawah, kelompok marjinal untuk dapat mengakses layanan pendidikan dan kesehatan yang mutunya baik, dan yang paling ironis lagi adalah kelompok masyarakat inilah yang jumlahnya besar di Indonesia.

“Yang kaya makin sejahtera” dan “yang miskin semakin terpuruk” pada gilirannya akan menciptakan kecemburuan sosial yang mengubah budaya masyarakat. Masyarakat yang dulunya sangat peduli satu sama lain, menghargai dan mampu berkompromi berubah menjadi masyarakat yang individualistis, pragmatis, dan menggunakan cara-cara konflik untuk meredam rasa kesenjangan yang dirasakan. Masyarakat mulai meninggalkan budaya kompromi dan dialogis untuk menyelesaikan masalah. Sebuah kasus yang memprihatinkan terjadi di sebuah desa di Bulukumba, di mana sebagai protes masyarakat nekat membakar rumah kepala desa hanya karena tidak mendapatkan jatah Raskin yang seharusnya dapat mereka terima.

Ditambahkan lagi dengan kebijakan-kebijakan sepihak yang sering diambil oleh lembaga pendidikan atau rumah sakit dengan memberlakukan Perda penggunaan *jilbab* bagi siswa, pemisahan ruang kelas antara siswa laki-laki dan perempuan; rumah sakit menggunakan prinsip *syari'ah*, klinik bersalin muslimah, semuanya bermuara pada sentimen identitas agama tertentu yang kian menguat dalam masyarakat. Pada akhirnya masyarakat tidak lagi memiliki budaya peduli dan pemelihara perdamaian.

3. Kelompok Marjinal Semakin Terpuruk dengan Melebarnya Ketimpangan

Secara langsung, privatisasi pendidikan dan kesehatan menempatkan kaum marjinal semakin terpinggirkan. Komunitas adat, para penyandang cacat, orang tua, perempuan dan kaum muda adalah mereka yang tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan politik dan ekonomi yang justru mempengaruhi hidup mereka. Kelompok tersebut, yang sudah didiskriminasi sepanjang sejarah, masih juga diabaikan hak-hak asasinya. Jelas, partisipasi politiknya pun terhambat. Ketimpangan semakin meluas, tidak hanya pada area makro sebuah negara, tetapi juga masuk pada area-area mikro yang walaupun urusannya kecil tetapi menumpuk dan berakumulasi yang membawa dampak besar. Salah satunya adalah persoalan peningkatan Angka Kematian Ibu (AKI) yang tidak hanya buruk di level negara Indonesia, tetapi kenyataan ini sudah melibatkan ruang-ruang global yang menempatkan Indonesia sebagai negara terburuk dalam menyelesaikan persoalan kematian ibu melahirkan. Ini tentunya sebuah tamparan yang keras untuk negara dan bangsa ini.

Kebijakan privatisasi yang tidak mengacu pada kepentingan rakyat sudah pasti tidak memiliki prinsip kesetaraan, kebebasan, *inklusivitas* dan

mengedepankan martabat rakyat. Privatisasi akan semakin mereproduksi ketimpangan selama titik beratnya pada orientasi akumulasi keuntungan dan kekayaan; dan yang lebih parah lagi membawa negara ini semakin terjerumus pada persoalan utang yang tidak hanya membebani negara, tetapi juga ikut mengorbankan generasi sebagai pembayar utang yang tak kunjung lunas.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Advokasi untuk Menghentikan Privatisasi Pendidikan

Tulisan di atas menemukan bahwa privatisasi pendidikan telah mendorong meningkatnya angka putus sekolah dan buta huruf di kalangan masyarakat miskin. Situasi tersebut tentu saja bertentangan dengan Pasal 31 ayat 2 UUD 1945 yang diamandemen yang menyatakan bahwa ”*setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah berkewajiban untuk membiayainya*”. Bahkan hal itu dipertegas di ayat 4 (empat), “*Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraaan pendidikan nasional*”.[12]

Lebih dari itu, kebijakan yang mengarah kepada privatisasi pendidikan bertentangan dengan UU HAM No. 39/1999 dan Konvensi Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang menjamin setiap warganegara memiliki hak atas pendidikan. Di tingkat internasional, kebijakan tersebut bertentangan dengan tujuan-tujuan *Education for All (EFA)* dan *Millenium Development Goals (MDGs)* yang memastikan semua warganegara, tanpa kecuali, memiliki akses untuk menyelesaikan Pendidikan Dasar pada tahun 2015. Karena itu, menjadi amat penting bagi masyarakat sipil untuk secara serius melakukan advokasi untuk menentang berbagai kebijakan privatisasi pendidikan di Indonesia.

Advokasi untuk memberikan kesempatan kedua pendidikan bagi perempuan, kelompok marjinal, minoritas, kelompok dalam situasi sulit seperti di wilayah konflik dan masyarakat adat.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa dampak dari privatisasi pendidikan menyebabkan perempuan dan kelompok marjinal, seperti pekerja

12 Mari Bicara Fakta : Catatan Masyarakat Sipil atas Satu Dekade Pelaksanaan MDG’s di Indonesia ; Goal 2 Pendidikan Dasar untuk Semua dalam Ancaman Privatisasi Hak Dasar Rakyat 2012, hal 24-25

anak dan mereka yang menikah muda mengalami berbagai kesulitan dalam mengakses pendidikan. Sebagai konsekuensinya, peningkatan jumlah anak dan perempuan yang buta huruf disebabkan, salah satunya adalah tingginya jumlah anak yang putus sekolah khususnya di kalangan masyarakat miskin dan terpinggirkan.

Pada konteks ini, menjadi amat penting untuk mengembangkan kebijakan pendidikan yang menyediakan kesempatan kedua bagi mereka yang putus sekolah atau mereka yang tidak pernah mengecap pendidikan. Kurikulum dan metodologi pendidikan alternatif menjadi amat penting, karena pendidikan formal terbukti gagal memenuhi kebutuhan kelompok marjinal. Dalam hal itu, pendidikan alternatif harus mampu menyesuaikan kebutuhan-kebutuhan khusus mereka. Agenda advokasi ini seharusnya dipromosikan dengan gencar dalam upaya menegakkan hak rakyat atas pendidikan.

Advokasi Program Keaksaraan

Kondisi pendidikan di Indonesia secara gamblang menunjukkan bahwa angka buta huruf jauh lebih tinggi daripada yang digambarkan pemerintah melalui data nasional. Karena itu aksi mendesak amat dibutuhkan, karena ada kecenderungan peningkatan angka buta huruf melebihi angka putus sekolah untuk tingkat SMP dan Madrasah Ibtidaiyah yang dapat mencapai 200.000 sampai 300.000 anak per tahun.[1]

Aksi nyata yang harus dilakukan pemerintah dalam menyikapi kecenderungan yang mengkhawatirkan ini adalah dengan meningkatkan anggaran untuk program-program keaksaraan sampai minimal mencapai 3 % dari anggaran pendidikan. Hal itu sejalan dengan target-target yang diadvokasi *Global Campaign on Education* (GCE) dan *Asian South Pacific Bureau of Adult Education* (ASPBAE). Saat ini, alokasi biaya dari APBN di dalam anggaran pendidikan yang tersedia untuk program keaksaraan fungsional berkisar kurang dari 1% dari total anggaran pendidikan.

Aksi lainnya adalah, pemerintah RI harus mengembangkan model program pendidikan keaksaraan dan menerbitkan bahan-bahan pendidikan keaksaraan yang disesuaikan dengan karakter dan situasi anak didik. Program pengajaran harus berkesinambungan dan spesifik untuk setiap wilayah. Saat ini, program pendidikan keaksaraan dikembangkan secara *homogen* dan didisain serta diterapkan dari atas ke bawah (*top-down*). Selain itu pemerintah juga dituntut untuk meningkatkan fasilitas dan keterampilan para fasilitator program keaksaraan, meningkatkan gaji guru dan membangun kapasitasnya secara berkelanjutan. Akan lebih bermanfaat jika pemerintah dan organisasi masyarakat sipil melakukan *monitoring* program keaksaraan ini secara berkala,

sehingga perbaikan dan peningkatan kualitas dapat dilakukan sesegera mungkin. Jika perlu, negara menyediakan biaya bagi masyarakat sipil dan kelompok lain yang memiliki kemampuan teruji dalam melakukan program keaksaraan yang efektif.

Advokasi Kebijakan untuk Mendukung Kesetaraan Gender dan Pendidikan Berbasis Hak

Dari paparan hasil sebelumnya disebutkan bahwa angka buta huruf perempuan lebih tinggi daripada laki-laki, karena itu perlu prioritas aksi demi turunnya *gap* tersebut. Baik hasil sensus *edwatch* maupun data pemerintah RI menyebutkan, bahwa jumlah perempuan buta huruf lebih tinggi dibanding laki-laki buta huruf. Hasil sensus mengungkapkan sebesar 59.5% perempuan adalah buta huruf dan data pemerintah seperti yang dikutip Badan Pusat Statistik (BPS) menyatakan, sekitar 67.9% dari total angka buta huruf adalah perempuan dibandingkan dengan laki-laki yang hanya 32.1%.[2]

Kondisi perempuan seperti tergambar di atas disebabkan-salah satunya-karena masih tingginya angka perkawinan dini perempuan. Karena itu, fenomena pernikahan di usia dini wajib menjadi perhatian utama, karena hal itu merupakan sumber terjadinya buta huruf dan putus sekolah.

Tantangan dari advokasi untuk mengurangi pernikahan dini datang dari UU Perkawinan No. 1/1974. Dalam undang-udangan tersebut dinyatakan bahwa batasan umur yang sah bagi perempuan untuk menikah adalah 16 tahun, sehingga seolah-olah mengesahkan fenomena tersebut. Tanpa memperhitungkan batasan umur ini, sebenarnya banyak anak perempuan yang harus menikah muda karena berbagai macam alasan. Karena itu, amatlah mendesak untuk melakukan amandemen UU No.1/1974, khususnya tentang batasan umur agar menjadi "lebih dari 18 tahun" dalam upaya menegakkan perlindungan hak-hak anak.

Selain itu, kebijakan tidak tertulis yang dibuat beberapa sekolah yang berkaitan dengan pelarangan melanjutkan sekolah bagi anak perempuan yang menikah dan hamil juga harus ditinjau ulang. Sebab kebijakan ini telah menghalangi hak mereka untuk mendapatkan kesempatan kedua dan kembali ke sekolah.

Kajian Lebih Lanjut Soal Pendidikan

Menyikapi problem pendidikan di Indonesia, khususnya dihubungkan dengan sebab-sebab privatisasi, akan jauh lebih memberikan gagasan terhadap upaya meninjau kembali kebijakan privatisasi pendidikan. Data-data yang ditemukan berdasarkan spesifik permasalahan pendidikan yang disebabkan oleh privatisasi misalnya, sejauh mana dampak minimnya kemampuan masyarakat mengakses pendidikan tinggi. Atau studi komparasi yang dapat menunjukkan kebijakan privatisasi yang dilakukan di beberapa negara tentang di manakah letak keberhasilan dan kegagalannya serta kondisi apa yang mempengaruhi itu semua.

Usulan Advokasi di Sektor Kesehatan

Sampai dengan tulisan ini tersusun, penulis memang hanya memaparkan, yang sebenarnya telah terungkap dalam analisis dan kajian-kajian terdahulu, adanya sebuah korelasi yang signifikan pada kebijakan privatisasi yang diterapkan pada sektor kesehatan di Indonesia berdampak pada semakin melemahnya akses rakyat terhadap pemenuhan hak dasar kesehatan. Untuk itu perlu dilakukan beberapa hal sebagai berikut:

Mengubah Paradigma Negara dalam Pelayanan Kesehatan

Privatisasi yang disebabkan oleh terbatasnya sumber daya pemerintah untuk melaksanakan layanan kesehatan dan menyerahkan sedikit kewenangannya kepada sektor swasta agar terjadi peningkatan kualitas dari sebelumnya. Namun pandangan ini harus disertai paradigma pemenuhan kesehatan yang berpihak kepada rakyat dan mengembalikan sebesar-besarnya kepada kepentingan bangsa. Dengan demikian proses privatisasi benar-benar dapat dikontrol dan memberikan ruang partisipasi penuh juga bagi masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap jalannya privatisasi. Masalah kesehatan pada dasarnya adalah masalah politik, dan karena itu untuk memecahkannya diperlukan komitmen politik. Dewasa ini masih terasa adanya anggapan bahwa unsur kesehatan penduduk tidak banyak berperan terhadap pembangunan sosial ekonomi. Para penentu kebijakan banyak beranggapan bahwa sektor kesehatan lebih merupakan sektor konsumtif ketimbang sektor produktif sebagai penyedia sumber daya manusia yang berkualitas, sehingga apabila ada keguncangan dalam ekonomi negara maka alokasi terhadap sektor ini tidak akan meningkat.

Meninjau Ulang, Pembaharuan Kebijakan dan Regulasi Privatisasi Kesehatan

Regulasi pengalihan layanan kesehatan kepada sektor swasta harus memuat batasan, dan mekanisme sanksi pada pihak swasta. Pembatasan dilakukan berdasarkan asumsi bahwa lembaga atau institusi kesehatan juga merupakan bagian dari kinerja pemerintah yang diberikan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat banyak, bukan kepada golongan masyarakat tertentu. Mekanisme sanksi dan pengaduan akan layanan masyarakat yang diskriminatif dapat menimbulkan kesulitan bagi rakyat dalam mengakses kesehatan yang bermutu.

Angka Kematian Ibu dan Balita sebagai Kondisi “Gawat Kesehatan”

Tingginya AKI dan AKIBA seharusnya menjadi peringatan keras bagi pemerintah dan negara untuk mengevaluasi pihak swasta dan asing yang menjalankan bisnis kesehatan di Indonesia, terutama dalam hal mengejar kepentingan profit semata ketimbang memberikan pelayanan yang adil bagi rakyat. Mahalnya biaya pemeriksaan, rumah sakit, sampai dengan obat-obatan jelas-jelas berdampak pada semakin banyaknya korban yang tidak tertolong. Dalam artian program-program bantuan kesehatan, seperti *jamkesmas*, *jamkesda*, *jampersal* menemui kendala, yaitu permasalahan mahalnya biaya kesehatan.

Tenaga Kesehatan yang Berpihak pada Rakyat

Peranan dokter, dokter gigi, perawat dan bidan dalam upaya kesehatan yang menekankan penyembuhan penyakit dan menolong masyarakat adalah sangat penting. Pengelolaan upaya kesehatan dan pembinaan bangsa yang sehat memerlukan pendekatan *holistic* yang lebih luas, menyeluruh, dan dilakukan terhadap masyarakat secara kolektif dan tidak individual. Tenaga kesehatan harus memahami konsep pelayanan kesehatan yang inklusif dan bersandar pada prinsip Hak Asasi Manusia (HAM), mampu mengajak, memotivasi dan memberdayakan masyarakat, mampu melibatkan kerjasama lintas sektoral, serta mampu mengelola sistem pelayanan kesehatan yang efisien dan efektif.

Pembenahan dan Mengefektifkan Pajak yang Diterima oleh Negara untuk Mengurangi Privatisasi

Belajar dari apa yang dilakukan oleh negara-negara maju terhadap pajak yang diterima oleh negara, yang dikeluarkan kembali sebesar-besarnya pada kepentingan rakyat, membuat mereka tidak perlu melakukan kebijakan privatisasi besar-besaran kepada sektor-sektor vital seperti kesehatan dan pendidikan. Maka sudah sebaiknya Indonesia juga dapat mengoptimalkan pajak untuk perbaikan kualitas fasilitas dan layanan kesehatan.

Pada akhirnya makalah ini tentu saja masih harus dilakukan berbagai pendalaman dan pengkajian lebih lanjut, terutama kajian spesifik bidang kesehatan dan pendidikan, di samping melakukan studi mendalam tentang konsep privatisasi, sebagaimana yang diimplementasikan di Indonesia yang diketahui berdampak langsung kepada ketimpangan.

DAFTAR REFERENSI

1. *Permasalahan Pendidikan di Indonesia*; Artikel Kumpulan Masalah Pendidikan di Indonesia Kacung Maridjan, Universitas Airlangga Surabaya, 2012

2. *"Berinvestasi dalam Sektor Kesehatan di Indonesia. Tantangan dan Peluang untuk Pengeluaran Publik di Masa Depan",* Bank Dunia. 2008

3. *Mari Bicara Fakta: Catatan Masyarakat Sipil atas Satu Dekade Pelaksanaan MDG's di Indonesia; Goal 2 Pendidikan Dasar untuk Semua dalam Ancaman Privatisasi Hak Dasar Rakyat 2012*, hal 24-25

4. Lennart J. Lundqvist, *Explaining Privatization: Notes Toward and Predictive Theory,* Gothenburg University, Scandinavian Political Studies.htm 1989

5. **Paul Starr, "The Meaning of Privatization", *Yale Law and Policy Review* 6 (1988): 6-41. This article also appears in Alfred Kahn and Sheila Kamerman, eds., *Privatization and the Welfare State* (Princeton University Press, 1989).**

6. **Daron Acemoglu & James A. Robinson, *Mengapa Negara Gagal: Awal Mula Kekuasaan, Kemakmuran, dan Kemiskinan,* (Pengantar: Komaruddin Hidayat) 2012, Penerbit PT Alex Media Komputindo 2014**

   "Privatisasi, Program Penyejahteraan atau Penyengsaraan?", Artikel online www.Pedestrianrhapsody.wordpress

7. *"Privatization in Developing Countries: Lesson to Be Learn From The Mozambican Country"*, Article Jens Erik Torp & Peter Revke : 1998

   "*Concept And Theory in Political Economy: Article UKessay.com Privatisation and Trans-nationalisation of Capital*", http://www.ukessays.com/essays/general-studies/concept-and-theories-in-political-economy.php

8. Anggita Cinditya Mutiara Kesuma, *Konsep dan Teori Privatisasi Sebuah Tinjauan Literatur dalam Penulisan Tesis Pengaruh Privatisasi terhadap Efektivitas BUMN*, FISIP Universitas Indonesia, 2009

9. Rencana Aksi Keaksaraan Nasional, 2005-2009, 2005. Sensus Sosial Ekonomi Nasional, BPS, 2003.

(Endnotes)

1 Rencana Aksi Keaksaraan Nasional, 2005-2009, 2005.

2 Sensus Sosial Ekonomi Nasional, BPS, 2003.

Analisis INFID

WALIKOTA NEW YORK, KETIMPANGAN DAN PEMILU 2014

ANALISIS INFID disusun sebagai bahan masukan bagi para calon presiden dan calon legislatif Indonesia yang akan berkampanye dan dipilih oleh rakyat Indonesia dalam pemilu 2014 ini, serta pengambil kebijakan.

Bahan–bahan penulisan berdasarkan sumber–sumber media dan kajian yang dapat dipercaya. Kesimpulan dan rekomendasinya diupayakan dapat diuji dan diperdebatkan.

Tujuannya untuk menyuarakan suara dan usulan–usulan kelompok masyarakat sipil Indonesia dan warga negara yang memimpikan politik yang cerdas, berbasis program dan menginginkan pembangunan yang lebih inklusif, untuk semua, dan melindungi hak asasi manusia.

Tim penyusun:

Sugeng Bahagijo, Arief Anshory Yusuf, Hamong Santono, Dwi Ruby Khalifah, Yanuar Nugroho, Siti Khoirun Nikmah

RINGKASAN

- Setelah dua puluh tahun dikendalikan kubu Republik pro-bisnis, angin perubahan berhembus di kota New York. Kota yang dulunya percaya bahwa "Greed is Good" kini dipimpin oleh walikota baru, Bill de Blassio, dan program utamanya adalah mengatasi ketimpangan (inequality).
- Keprihatinan terhadap ketimpangan telah meluas-mendunia, ini berbeda dengan 5-10 tahun yang lalu. Tidak terbatas di kalangan aktivis dan akademisi tetapi juga tokoh agama, Paus Franciskus, kelompok bisnis World Economy Forum, hingga IMF, Presiden Obama di masa pemerintahan kedua, UNDP, dan UNICEF.
- Ketimpangan Indonesia telah naik dalam kurun 10 tahun terakhir. Para capres dan caleg Indonesia perlu bersikap dan memiliki rencana untuk mengatasinya. Pertumbuhan ekonomi dan mekanisme pasar bebas di Indonesia selama 10 tahun ini terbukti tidak menurunkan ketimpangan, justru menaikkannya. Peran pemerintah sangat penting. Pemerintah dapat melaksanakan tiga aksi, sekaligus: perubahan kebijakan; kelembagaan; dan akuntabilitas
- Dua kali pemilu Indonesia, 2004 dan 2009, tema ketimpangan belum pernah dibahas dan diperdebatkan oleh para caleg dan capres padahal, implikasi masalahnya nyata, konkret, dan dialami oleh banyak warga negara.
- Pilihan bagi capres dan caleg untuk mengatasi ketimpangan, antara lain :

  (a) Penurunan ketimpangan menjadi indikator keberhasilan pembangunan dalam RPJM lima tahun mendatang, disamping penurunan kemiskinan dan pengangguran: menurunkan indeks ini dari 0.41 menjadi 0.35 dalam waktu lima tahun.

  (b) Memperbaiki kebijakan dan perolehan pajak antara 19% hingga 24% PDB, terutama memacu perolehan pada sektor pajak penghasilan (PPh) kelompok superkaya dengan tarif pajak (PPh) baru hingga 45% untuk memastikan sumbangan kelompok superkaya.

  (c) Realokasi subsidi BBM untuk universalisasi manfaat jaminan sosial, seperti jaminan kesehatan nasional (JKN) dan jaminan ketenagakerjaan untuk semua warga.

  (d) Memperkuat wewenang dan sumberdaya lembaga pemerintah: Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Direktorat Jenderal Pajak, Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian Pertanian, Badan Pusat Stastistik (BPS), dan Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4).

NEW YORK, NEW YORK.

Selain menjadi markas Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan "kota yang tak pernah tidur", New York identik pula sebagai pusat keuangan dunia. Tak pelak, *Wall Street* menjadi ikon utama. Gordon Gekko dalam film *Wall Street* (1987) yang diperankan aktor Michael Douglas, termasyhur dengan petuahnya "Greed is Good" (serakah adalah baik).

Namun demikian, sepertinya identitas itu akan mulai berubah. Bukan tidak mungkin, New York akan menjadi kota perubahan. Sejak 2014, New York akan dipimpin walikota baru. Ini merupakan perubahan politik besar karena selama dua puluh tahun, "kota yang tak pernah tidur" ini telah dikelola tokoh-tokoh probisnis dari Republik, Rudy Guilani dan Michael Bloomberg.

Kini, New York dipimpin walikota baru, Bill de Blassio, dari Demokrat. Bill de Blasio, 52 tahun, menjadi walikota yang ke 109. Salah satu rencana utama adalah mengatasi ketimpangan di kota New York. Dia akan bekerja selama empat tahun dan dapat dipilih kembali untuk dua kali masa jabatan. Memimpin New York bukan pekerjaan sepele. Bahkan, beberapa penulis menyatakan bahwa pekerjaan berat kedua sesudah presiden Amerika adalah menjadi walikota New York.

Kota New York yang berpenduduk lebih dari delapan juta, dengan jumlah pegawai 350 ribu orang, menjadikan jabatan walikota sebagai barometer politik di AS. Presiden Franklin Delano Roosevelt misalnya, yang terkenal dengan *New Deal* dan menjadi pemenang Perang Dunia II adalah walikota New York, sebelum terpilih menjadi Presiden Amerika Serikat (AS) selama empat kali.

Walikota baru Bill de Blasio telah berjanji akan mengatasi kisah Dickensian Dua Kota (kaya-miskin) yang menjadi ciri kota New York selama ini. Perubahan-perubahan akan dilakukan sehingga, "Warga New York akan merasa bahwa New York bukan hanya menjadi milik 1% warga tetapi kota semua warga untuk bekerja, hidup, dan membina keluarga".

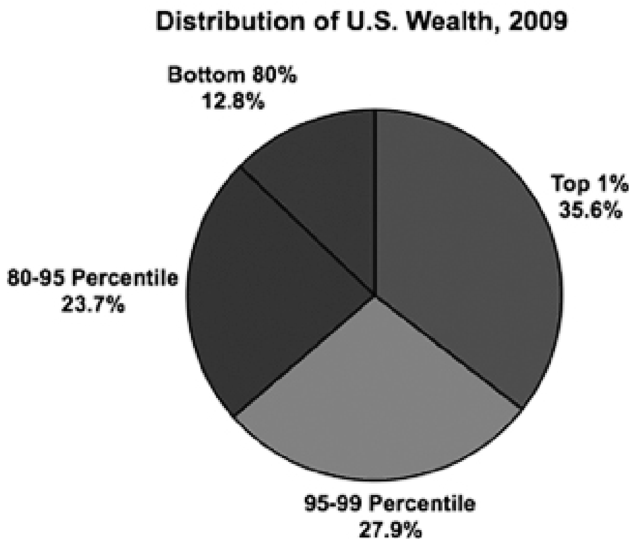
Perubahan-perubahan itu antara lain, rencana menaikkan pajak untuk dialokasikan pada perbaikan kualitas kehidupan golongan tidak mampu. Kenaikan pajak akan dilakukan pada warga kaya, yaitu mereka yang berpendapatan 500 ribu hingga satu juta dolar per tahun. Perolehan dana akan digunakan untuk memajukan pendidikan anak usia dini (*pre-kindergarten*).

Mengapa ketimpangan? Bukankah AS merupakan negara adidaya, kaya, makmur, dan maju? Data dan statistik berkata lain. Di New York dan AS berkumpul miliarder dan superkaya dunia, namun seperempat penduduknya, kelompok pendapatan terendah, tidak mengalami peningkatan pendapatan

sejak 25 tahun terakhir. Sebaliknya, kalangan 1% terkaya justru meningkat tiga kali lipat dan meraup 20% kekayaan nasional.

Kemajuan teknologi dan globalisasi (relokasi industri untuk mencari biaya tenaga kerja dan lokasi industri murah) ikut menyumbang ketimpangan. Dulu di tahun 1979, pabrik mobil General Motors memiliki 850 ribu pekerja. Hari ini, Microsoft memiliki 100 ribu pekerja di seluruh dunia. Google memiliki 50 ribu dan Facebook lima ribu pekerja. Film *Capitalism: A Love Story* (2009) oleh Mick Moore antara lain menceritakan berpindahnya pabrik mobil, di mana ayahnya dulu bekerja.

Grafik 1



Sumber : Economic Policy Institute, The State of Working America 2011, "Wealth Holdings Remain Unequal in Good and Bad Times."

AS termasuk negara dengan ketimpangan tertinggi di antara negara-negara maju. Peta ketimpangan di antara negara-negara kaya memperlihatkan bahwa negara-negara maju terdiri dua model, 1) ketimpangan tinggi, dan 2) ketimpangan rendah. Ketimpangan tertinggi dialami oleh Inggris, AS, Portugal, dan Singapura; ketimpangan rendah adalah Swedia, Jepang, dan Norwegia (www.equalitytrust.org.uk).

Gambar berikut menunjukkan di antara AS berada pada level negara kaya tetapi dengan ketimpangan tinggi. AS berada di kuadran kanan atas, sementara negara-negara kesejahteraan berada di kuadran kanan bawah, yaitu negara-

negara dengan pendapatan tinggi tetapi memiliki ketimpangan yang rendah. Indonesia berada di kuadran kiri atas, yaitu negara dengan pendapatan rendah dan ketimpangan tinggi.

Grafik 2

Sumber: CIA World Fact Book

OBAMA DAN *WORLD ECONOMIC FORUM*

Kegalauan atas ketimpangan bukan saja disuarakan oleh Walikota New York. Sebelumnya, pada bulan Desember 2013, dalam sebuah pidato, Presiden Obama menyatakan bahwa mengatasi ketimpangan merupakan "tantangan utama", dan dia akan sungguh-sungguh memfokuskan diri dalam persoalan ini.

Obama menguraikan bukti-bukti dan alasan bahwa hal tersebut penting, "Kelompok 10 terkaya tidak saja telah memperoleh sepertiga pendapatan kita, kini mereka meraup separuh. Di masa lalu, rata-rata CEO menerima 20-30 kali lipat (dibanding) pendapatan rata-rata pekerja, kini mereka menerima 273 kalinya. Para keluarga kelompok 1% memiliki kekayaan 288 kali ketimbang rata-rata keluarga di AS."

Tidak berhenti pada kaum politisi, tahun lalu, kelompok bisnis global yang diwakili Forum Ekonomi Dunia (*World Economic Forum*) menyatakan kesenjangan pendapatan yang parah (*severe income disparity*) menjadi satu risiko utama di dunia (*Global Risk 2013*). Wajar jika WEF risau karena ada dua hal besar dan berat bertemu, yaitu ekonomi yang lesu dan kesenjangan pendapatan akan menjadi bumbu yang memicu ledakan sosial. Oleh karena itu, para pemimpin dunia dari berbagai kalangan, termasuk kelompok bisnis dan pemerintahan perlu diingatkan [*Global Risk, 2014]*.

Panel para ahli dan pemimpin dunia yang dibentuk Sekjen PBB, dalam laporan *High Level Panel on Post-2015 Development Agenda* HLPEP untuk rencana kerja pembangunan pasca-2015,*"A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*"dalam analisisnya menyatakan bahwa ketimpangan merupakan masalah besar. Bahkan, banyak pihak yang menganjurkan agar ketimpangan perlu menjadi pokok utama atas agenda dan kerja-kerja pembangunan pasca-2015, sesudah MDGs berakhir tahun 2015.

Keprihatinan tentang ketimpangan tidak saja disuarakan akademisi dan aktivis tetapi bahkan tokoh agama. Sri Paus Francis dalam dokumen "*Evangelii Gaudium*" (2013) telah menyerukan agar ketimpangan menjadi perhatian dunia. Dalam dokumen berisi 50.000 kata tersebut, Sri Paus Francis menyuarakan kritik tegas tentang ketimpangan ekonomi sebagai akibat pasar bebas dan teori "*trickle down*" yang menurutnya tidak terjadi (*Washington Post*, 11/27/13).

Di sisi lain, dunia dibanjiri berita dan analisis tentang naiknya sebuah blok ekonomi baru yang dapat menggantikan negara-negara maju (G7) yang dipandang menjadi sumber dan penggerak ekonomi: Negara-negara yang tergabung dalam BRICS, yang disebut sebagai *emerging economies*. Bersamaan dengan itu, ketimpangan di hampir semua negara juga meninggi. Hanya di Brasil ketimpangan mengalami penurunan signifikan.

OECD telah membuat pemetaan tentang gejala ini, termasuk penyebab menajamnya ketimpangan pendapatan di Argentina, Brasil, dan juga Indonesia. Oxfam dan lembaga penelitian BRICSAM yang berbasis di Brasil telah melakukan pemetaan perihal ketimpangan di negara-negera BRICSAM. Di Indonesia, Arief Anshory dari Universitas Padjadjaran telah menyelenggarakan penelitian perihal ketimpangan ini (lihat lampiran 2 dan 3).

Buku Kate Pickett dan Richard G. Wilkinson, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better* yang terbit tahun 2009 menyatakan bahwa ketimpangan telah menimbulkan dampak sosial negatif, seperti menurunnya kepercayaan pada orang lain. Buku yang terjual terjual 150.000 eksemplar dan sedang menunggu diterjemahkan ke dalam 23 bahasa tersebut menjelaskan bahwa dampak sosial negetif bisa berupa meningkatnya perasaan terpinggirkan dan penyakit, serta memicu perilaku konsumsi yang berlebihan.

Ekonom terkenal yang pernah menjadi Chief Economist Bank Dunia, Joseph E. Stiglitz, di tahun 2012 menerbitkan buku *The Price of Inequality* yang mengingatkan bahwa di AS, kelompok 1% pendapatan tertinggi mengendalikan 40% aset nasional. Stiglitz juga menunjukkan bahwa ketimpangan tinggi tersebut mengakibatkan Amerika tidak lagi menjadi tanah pengharapan, dan generasi yang akan datang akan terancam kehidupan dan penghidupannya.

Di berbagai negara ada upaya yang menunjukkan peningkatan dalam mempelajari dan mengatasi ketimpangan, yaitu oleh kelompok-kelompok masyarakat. Di Inggris ada lembaga *Equality Trust*, yang antara lain, membuat panduan bagi anak muda untuk ikut serta menurunkan ketimpangan. Di Eropa, terdapat lembaga *Luxembourg Income Studies* yang menyajikan panel data antarnegara sebagai bahan kajian dan perumusan kebijakan. Di Inggris juga terdapat *Inequality Watch*, sebuah lembaga kajian, pemantauan, dan penelitian tentang ketimpangan (www.inequalitywatch.eu).

Mantan Menteri Tenaga Kerja AS, Robert Reich, bahkan membuat film *"Inequality for All"* untuk menggugah perhatian publik mengenai gawatnya masalah ketimpangan. Mirip dengan film yang dibuat Al Gore, hanya saja film yang satu ini lebih fokus pada persoalan ketimpangan.

Sebuah program menarik, "*Wealth for Common Good*" yang diselenggarakan *Institute for Policy Studies* (IPS). Program ini bertajuk "1% untuk Ekonomi yang Bermanfaat untuk Semua", beranggotakan 2% terkaya yang melakukan advokasi (surat, petisi, bicara dalam kongres, dll.) kepada kelompok superkaya AS dan mendorong kebijakan perpajakan yang adil kepada kelompok superkaya. Kelompok mulia ini antara lain beranggotakan Warren Buffet, orang superkaya nomer satu di AS (www.ineqaulity.org).

KETIMPANGAN DI INDONESIA

Kisah Indonesia sedikit-banyak dipotret dalam kisah dua kota, *Tale of Two Cities* (Charles Dickens). Dan media lain yang sangat pas dalam memotret Indonesia adalah sajak W.S. Rendra di bawah ini.

Seonggok jagung di kamar/ dan seorang pemuda tamat SLA/ Tak ada uang/ tak bisa menjadi mahasiswa./ Hanya ada seonggok jagung kamarnya.//

Ia memandang jagung itu/ dan ia melihat dirinya terlunta-lunta/ Ia melihat dirinya ditendang dari diskotik./ Ia melihat sepasang sepatu kenes dibalik/ etalase ia melihat saingannya naik sepeda motor.//
Ia melihat nomor-nomor lotre. / ia melihat dirinya sendiri miskin dan gagal./

(dicuplik dari *Sajak Seonggok Jagung* dalam buku *"Potret Pembangunan dalam Puisi", 2008, Burung Merak Press*)

Penggalan ketiga bait sajak di atas mencerminkan kerisauan masyarakat di tahun 1970an, yaitu ketika dua kali mahasiswa dan kaum oposan berupaya mengoreksi kebijakan pembangunan: peristiwa Malari 1974 dan gerakan mahasiswa 1978.

Hari-hari ini, relevansi sajak di atas dapat ditarik dari berbagai hal yang hampir tiap hari dapat kita saksikan: mulai dari mobil mewah yang ditangkap KPK hingga perumahan mewah yang diiklankan televisi. Ada yang berhasil menempuh pendidikan tinggi, dan ada yang bekerja di pabrik dengan sistem kontrak (*outsourcing*) atau bekerja sebagai buruh migran Malaysia. Ada yang *jobholder* dan *jobless,* dan mereka yang tinggal di kawasan elit Pondok Indah dan Pondok Gede.

Indonesia melahirkan kelompok superkaya, yaitu mereka yang memanen ekonomi melalui komoditas pertambangan, batubara, sawit, multimedia dan teknologi komunikasi, dan keuangan (lihat Lampiran 5). Di sebelahnya, "Indonesia yang lain" belum beranjak dari pondok derita dan kemiskinan. Tidak heran jika seiring pertumbuhan ekonomi positif selama 10 tahun terakhir, ketimpangan pendapatan mengalami kenaikan, yaitu dari level 0.33 menjadi 0.41.

Data-data ketimpangan yang diolah oleh para ahli ekonomi pembangunan dari Universitas Padjadjaran (www.keberpihakan.org) menyebutkan bahwa 1) Pada tahun 2012, Koefisien Gini Kota Jakarta mencapai 0.42 (ukuran ketimpangan), 2) Pada tahun 2012, sebesar 20% kelompok terkaya menikmati 49% pendapatan nasional (naik dari level 40% di tahun 2002), sementara 40% kelompok termiskin menikmati 16% pendapatan nasional (turun dari 20% di tahun 2002), dan 3) Penduduk terkaya sebanyak 10% mengalami peningkatan pendapatan 12 kali lipat dibandingkan dengan 10% kemiskinan (naik dari

level 9.6 kali pada tahun 2007).

Jakarta ternyata bukan satu-satunya kota dengan ketimpangan kronis. Kota Bandung juga mengalami peningkatan ketimpangan yang sangat pesat. Pertumbuhan ekonomi Bandung yang pesat (9% per tahun) ternyata dibarengi peningkatan ketimpangan yang sangat tinggi. Salah satu cirinya adalah dengan membandingkan pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan konsumsi. Jika pertumbuhan pendapatan yang disebabkan pertumbuhan ekonomi tersebut tidak merata dan dinikmati hanya segelintir orang saja maka pengeluaran konsumsi rumah tangga rata-rata juga akan cenderung tumbuh lebih pelan. Ini terjadi karena orang-orang kaya dan superkaya cenderung menyimpan penambahan pendapatannya sebagai tabungan daripada mengkonsumsinya. Akibatnya, pertumbuhan pendapatan akan cenderung lebih cepat daripada pertumbuhan konsumsi. Indikasi ini sudah cukup terbukti.

Berdasarkan data SUSENAS, ditunjukkan bahwa kenaikan ketimpangan pendapatan di Kota Bandung pada periode 2007 sampai 2012 termasuk yang paling tinggi di Indonesia. Pada tahun 2007 Indeks Gini (ukuran ketimpangan pendapatan standar) Kota Bandung sebesar 0.37. Di tahun 2012 meningkat menjadi 0.47. Ini lebih tinggi dari rata-rata nasional yang sebesar 0.41 (Arief Anshory Yusuf, *Pikiran Rakyat,* 8 Januari 2014).

Kegentingan soal ketimpangan dapat dilihat dari data berikut ini, 1) Angka kematian ibu Indonesia yang paling tinggi di ASEAN dan juga di antara negara-negara berpendapatan menengah (*middle income countries*), sementara Kue Ekonomi Indonesia (PDB) jauh melampaui Malaysia, Singapura, dan Thailand, 2) Kualitas SDM Indonesia seperti terlihat dalam pendidikan rata-rata angkatan kerja Indonesia, masih setara SD-SMP, sementara kompetisi ekonomi dan pasar kerja, khususnya yang bergaji layak, di dalam negeri maupun di luar negeri yang didorong pasar bebas akan bertumpu dan dimenangi oleh mereka yang berpendidikan tinggi, keterampilan tinggi, dan kesehatan yang baik.

Ketimpangan dapat dilihat dalam tiga cara, yaitu 1) Menggunakan Indeks Gini, 2) Melihat rasio antara lapisan pendapatan, 3) Indeks Palma (lihat lampiran 1). Ketimpangan juga dapat diukur dengan perbedaan peluang sosial-ekonomi atau kesempatan sosial yang dialami oleh lapisan atau golongan penduduk, antara laki-laki dan perempuan (lihat lampiran 2). Ketimpangan berkaitan dengan kemiskinan, meskipun keduanya berbeda. Pencegahan ketimpangan dan kemiskinan memerlukan strategi dan program yang berbeda (lihat lampiran 5).

TANDA-TANDA KETIMPANGAN DI INDONESIA

Tabel 1

Aspek	Status
· Upah/Gaji Terendah dibanding Tertinggi	Upah Minimum Tertinggi (DKI): 2,5 juta vs gaji direksi Bank BUMN : 250 juta. Gap: 100 kali lebih
· Pelayanan Kesehatan	Sedikitnya 50-75 juta warga tidak memiliki asuransi kesehatan
· Perumahan	Sedikitnya dua juta perumahan dibutuhkan oleh warga
· Pelayanan Pendidikan	12 juta anak putus sekolah
· Pelayanan Air Bersih dan Sanitasi	100 juta warga tidak memiliki akses
· Dana Pensiun	Hanya 10% yang memiliki/dilindungi dana pension, khususnya warga yang lahir tahun 1960an
· Kualitas angkatan kerja	65% berpendidikan SD dan SMP

Sumber: Penulis, 2014

Penyebab ketimpangan beragam tetapi kiranya dapat ditunjuk beberapa hal yang selama ini disebut-sebut telah ikut menyumbang kenaikan ketimpangan tersebut. Pertama, masih lemahnya peranan pajak dan kebijakan fiskal dalam membuat perbedaan atau perbaikan pada pendapatan warga (pendapatan pasar kerja). Ini berbeda dengan di negara-negara maju yang sistem perpajakan dan transfernya dangat berpengaruh pada pendapatan warga (jaminan sosial, tunjangan keluarga, subsidi pendidikan, dll.).

Kedua, masih lemahnya peran pemerintah dalam memediasi kepentingan antara pengusaha dengan pekerja. Hal ini tampak pada berbagai hal, yaitu 1) Kemudahan dan penundaan kebijakan upah minimum, 2) Pembiaran praktik outsourcing yang merugikan pekerja, 3) Tiadanya skema tunjangan pengangguran, dan 4) Pemerintah tidak membatasi batas atas besaran gaji dan tunjangan CEO dan pejabat tinggi sektor keuangan dan perbankan, baik sektor swasta maupun perusahaan “plat merah” (BUMN).

Ketiga, masih lemahnya keterwakilan kaum perempuan. Keterwakilan kaum perempuan Indonesia baru mencapai angka 18%, jauh dari target nasional 30%. Keterwakilan kaum perempuan yang memadai dalam politik di banyak negara terbukti telah ikut cenderung memajukan kecukupan belanja sosial dan pelayanan publik yang lebih baik, misalnya di negara-negara Skandinavia.

Keempat, peran pemerintah masih lemah dalam mengatur dan menentukan kualitas dan capaian pelayanan publik, khususnya berkenaan dengan kualitas dan akses pelayanan publik dasar, seperti air minum, kesehatan, dan pendidikan. Di era otonomi daerah selama 15 tahun, pemerintah tidak menentukan batas minimum untuk pelayanan publik (melindungi). Sebaliknya, pemerintah juga tidak menerapkan batas maksimum belanja birokrasi dan belanja politik di 400 lebih pemerintah daerah (membatasi). Padahal, pelayanan publik ini sangat menentukan nasib anak atau kaum muda memperoleh pendidikan, dan mobilitas sosial.

Benar bahwa pemerintah tidak tinggal diam tetapi berbagai program dan kebijakan sosial Indonesia sebagian besar masih bersifat residual atau minimalis. Kinerja sistem jaminan sosial Indonesia dapat disebut sebagai "*widefare*" ketimbang "*welfare*" karena nilai dan besaran manfaatnya minimal. Akibatnya, tindakan dan niat baik itu kurang efektif dan kurang berdampak menurunkan ketimpangan.

Pemerintah Indonesia telah mengalokasikan anggaran untuk berbagai program sosial namun program-program tersebut tidak efektif mengatasi ketimpangan. Pendanaan untuk subsidi BBM, subsidi pupuk dan benih, raskin, BOS, PNPM, jampersal dan PKH berniat baik tetapi masih bermasalah.

KETIMPANGAN DAN CALON PRESIDEN

Baru-baru ini, sebuah artikel penting dilansir di Amerika oleh seorang ahli ekonomi. Artikel tersebut ditulis Vikram Nehru (2013) dan diterbitkan Carnegie Endowment, sebuah lembaga penelitian terkemuka. Nehru menulis bahwa Indonesia bisa naik kelas menjadi negara kaya dan maju dengan pendapatan di atas 12.600 dolar per kapita pada tahun 2035.

Artinya, selama 20 tahun ke depan, pendapatan Indonesia melompat menjadi empat kali dibanding tahun 2013 (3.500 USD). Hal ini mungkin saja terjadi apabila melihat kinerja Indonesia pada periode 1968-1998 yang tumbuh rata-rata 7,8%.

Disisi lain, Nehru menyatakan bahwa pemerintah baru nanti perlu memrioritaskan lima agenda, salah satunya adalah menurunkan ketimpangan, terutama ketimpangan kesempatan: pelayanan kesehatan, pendidikan, lapangan kerja, dan sebagainya. Agenda prioritas lain adalah penguatan industri manufaktur, pembangunan infrastruktur, melindungi lingkungan hidup, pendidikan berkualitas.

Tidak berlebihan jika anjuran untuk mengurus ketimpangan telah diangkat tinggi menjadi tugas seorang presiden. Tidak sekadar diserahkan

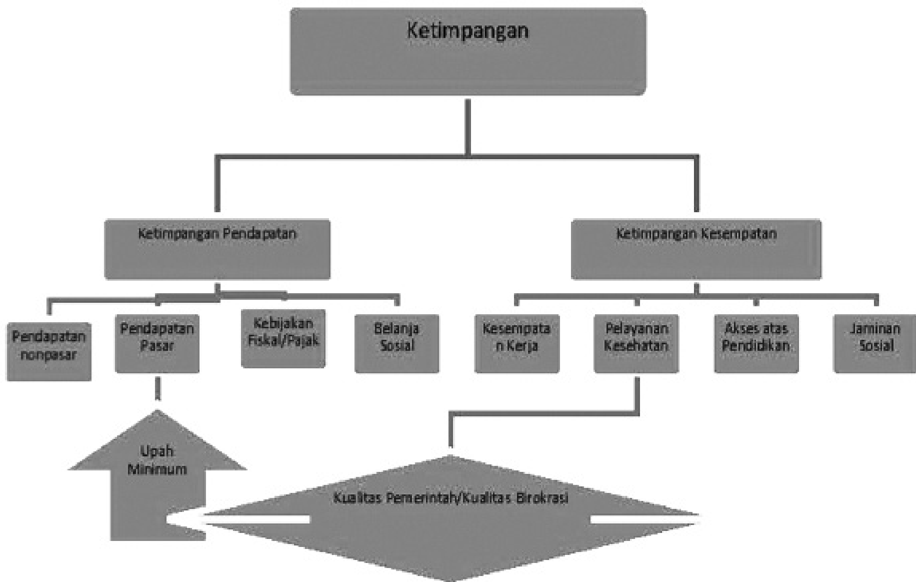
kepada seorang menteri atau bahkan seorang gubernur dan walikota. Juga tidak berlebih bila ketimpangan diusulkan menjadi prioritas pembangunan Indonesia ke depan, sejajar dengan pendidikan dan infrastruktur.

Ada apa gerangan? Siapakah calon presiden yang akan melakukannya? Sebab, selama ini, topik ketimpangan belum pernah menjadi bahan perdebatan dalam dua pemilu Indonesia tahun 2004 dan 2009. Kini sudah waktunya para caleg dan capres yang hendak dipilih rakyat membahas dan memiliki posisi dan rencana: strategi mereka untuk mengatasinya.

Menurunkan ketimpangan bukanlah hal baru bagi Indonesia. Pada periode 2011-2013, setidaknya fraksi PDIP telah mengusulkan agar keberhasilan pembangunan diukur dengan jarak ketimpangan/gini rasio diturunkan. Di RPJM masa SBY (2009-2014), masalah ketimpangan memang tidak/belum menjadi ukuran keberhasilan pemerintah. Presiden dan parlemen atau institusi politik sangat berperan, karena di tangan presiden dan menteri APBN ditentukan. Juga karena presiden dan Bank Indonesia (BI) sangat mempengaruhi keseimbangan antara tujuan untuk stabilitas harga/pengendalian inflasi dengan target menurunkan pengangguran/stimulus.

Mekanisme atau mata rantai politik dengan penurunan atau kenaikan ketimpangan adalah sangat dekat, mencakup 1) Seberapa jauh presiden mengarahkan kebijakan pajak, 2) Seberapa jauh presiden mengarahkan belanja sosial, 3) Seberapa jauh dampak kebijakan pajak dan transfer itu signifikan menurunkan ketimpangan. Pada sisi lain, presiden juga harus berani menolak dan mandiri dari berbagai kepentingan sempit kelompok superkaya yang biasanya sangat berpengaruh dalam politik (*political capture*), antara lain: tidak memberikan kompensasi, fasilitas, dan *tax exemptions* kepada superkaya. Solusi mengatasi ketimpangan dapat didekati skema berikut ini.

Grafik 3



Sumber: Penulis, 2014

Pada sisi kemanfaatan, menurunkan ketimpangan akan mengalirkan manfaat yang besar bagi Indonesia, tidak saja bagi kaum elit tetapi juga bagi warga negara. Manfaat tersebut, antara lain 1) Pertumbuhan ekonomi akan semakin berkelanjutan dan semakin dinikmati oleh semua lapisan masyarakat: tidak hanya oleh "kelompok Menteng" dan "Pondok Indah" (artis, politisi, pejabat, dan pengusaha), 2) Dukungan pada pemerintah, demokrasi, dan politik akan semakin besar karena semua warga melihat manfaat pembangunan secara nyata. Menurunkan ketimpangan juga akan menuai dampak nonmaterial tetapi sangat besar untuk penguatan kerukunan warga, kohesi sosial dan stabilitas masyarakat serta identitas Indonesia, yaitu 3) Mencegah dan menetralisir radikalisme agama yang kini telah merusak kerukunan dan gotong-royong masyarakat Indonesia, dan 4) Memperkuat sentimen solidaritas antarpenduduk di seluruh wilayah NKRI sehingga secara langsung ikut memperkuat kesatuan Indonesia.

Menurunkan ketimpangan bukanlah "*mission impossible*", atau soal teknologi tinggi yang tidak terjangkau Indonesia, seperti teknologi peluncuran pesawat ulang-alik ke ruang angkasa. Dengan kata lain, yang diperlukan adalah kemauan politik dan kecerdasan mempergunakan pengalaman Indonesia sendiri dan pengalaman negara-negara lain agar Indonesia dapat menemukan

jalan keluar yang cocok.

Pengalaman pembangunan Indonesia di bawah Widjojo Nitisastro periode 1970an dapat menjadi rujukan bagi masa kini Indonesia yang melakukan intervensi besaran-besaran pada sektor pendidikan dan kesehatan. Periode 1970an telah terbukti melahirkan penduduk Indonesia yang sehat dan terdidik. Pada tingkat sektoral, pengalaman BRI ketika aktif dalam menumbuhkan pengusaha mikro dan menengah di berbagai pelosok wilayah Indonesia dapat diulangi untuk memperluas tumbuhnya lapisan pengusaha menengah di berbagai kota di Indonesia. Kebijakan industri yang mendukung kemampuan dan kapasitas industri lokal dan nasional yang pernah dilakukan, juga akan mengurangi ketergantungan Indonesia pada barang jadi impor sehingga mengurangi defisit neraca pembayaran yang terus-menerus terjadi selama 10 tahun ini.

Pengalaman negara lain seperi Brasil kiranya layak dicermati. Di bawah Presiden Luiz Inacio Lula, Brasil diakui berhasil menurunkan ketimpangan. Brasil dengan program *"Zero Hunger"*, *Bolsa Familia* dan peningkatan upah minimum, serta jaminan kesehatan universal telah terbukti menurunkan ketimpangan dan mengalirkan dukungan kepada pemerintah sehingga terpilih untuk kedua kalinya.

Menyimak pengalaman negara-negara maju dengan tingkat ketimpangan yang rendah seperti Swedia dan negara-negara Skandinavia, ada tiga pelajaran utama, yaitu: peran pemerintah, peran pemerintah, dan peran pemerintah. Dengan kata lain, peran pemerintah harus aktif dan kuat untuk mengimbangi dan mengoreksi berbagai kegagalan pasar (pasar kerja, pasar informasi, dll.).

Intinya, penurunan ketimpangan menuntut pemerintah untuk mengurangi atau bahkan melepaskan kebijakan neoliberal yang terlalu menggantungkan nasib warga negara pada pasang-surut pasar dan tetesan rezeki atas pertumbuhan ekonomi. Sebabnya adalah, bakat tiap individu tidak sama dan kesempatan sosial ekonomi semua warga tidaklah setara. Juga, karena tidak semua barang dan jasa dapat diperlakukan sebagai komoditi yang dapat diperjualbelikan (air minum, kesehatan, pendidikan, udara bersih dan lingkungan hidup, toleransi, nondiskriminasi).

Peran pemerintah dan peran politik (politik yang baik) penting untuk membedakan dan mengatur mana yang merupakan hak dan barang publik (*you get what you need*), yang harus dibela dan dilindungi pemerintah dengan seluruh kuasa dan kelembagaannya, dan mana yang merupakan komiditas dan privatisasi yang didasarkan pada hukum pasar bebas (*you get what you pay*) - *Lihat Box 1 Para Pemenang Mengambil Semua Kue.*

BOX 1

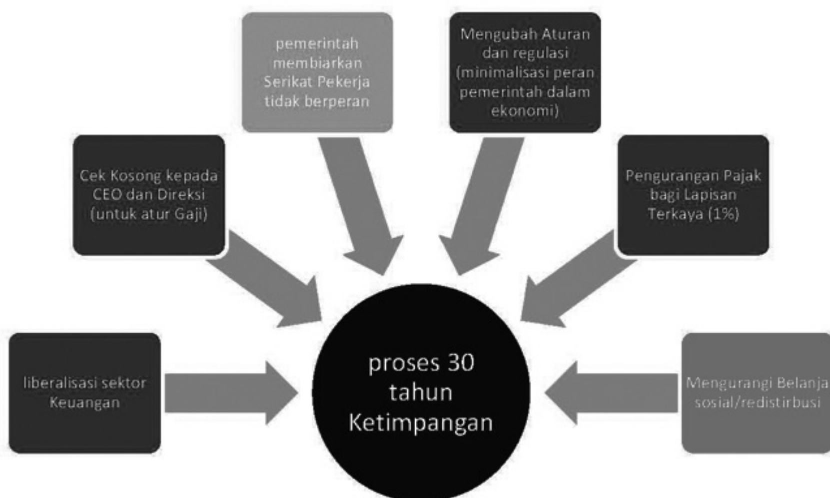
PARA PEMENANG MENGAMBIL SEMUA KUE: ANALISIS POLITIK MENGENAI KETIMPANGAN DI AMERIKA SERIKAT

Jacob S. Hacker dari Universitas Yale dan Paul Pierson, Universitas California, Berkeley dalam kajiaannya, *Winner-Take-All Politic: How Washington Made the Rich Richer and Turn Its Back on the Middle Class (2010)*, atau WTAP, menemukan bahwa tingkat ketimpangan ekonomi di Amerika Serikat selama 30 tahun terakhir di AS sangat ditentukan oleh kebijakan *Pemerintah Federal dan Politik* di Washington.

Ada tiga gejala kunci yang diselidiki Hacker dan Pierson, 1) Mengapa dan bagaimana *hiper-konsentrasi pendapatan terjadi*, 2) Mengapa dan bagaimana hiper-konsentrasi terjadi *terus-menerus*, 3) Bagaimana tunjangan sosial minimal kepada kelompok nonkaya *terjadi*.

Berbeda dibandingkan analisis lain, Hacker dan Pierson menemukan bahwa penyebabnya bukan saja perubahan teknologi (tenaga kerja diganti mesin dan komputer). Faktor utamanya adalah, 1) Pemerintah berperan minimal (*doing much less*) dalam hal pajak dan tunjangan pada lapisan superkaya (*very top*). 2) para pemimpin politik melalui berbagai UU dan regulasi membiarkan berbagai regulasi menjadi usang dan gagal mengatur ekonomi (sektor keuangan), 3) Pemerintah berperan minimal dalam regulasi pasar yang mempengaruhi pendapatan sebelum pajak (*market income*).

Secara konkrit, andil pemerintah dalam meluas-naiknya ketimpangan digambarkan dalam buku WTAP adalah berikut.



sama-sama memiliki andil dalam meluasnya kesenjangan ekonomi. Berbagai perubahan kebijakan pemihakan (pemotongan pajak untuk superkaya dan 1% terkaya) didukung oleh kedua kubu yang memerintah. Dilihat dari sisi besaran pengaruh antara dua parpol di sana, Republik dan Demokrat, dominasi Republik sangat nyata dan signifikan.

Sementara, kubu Republik terus-menerus meningkatkan kapasitas organisasinya untuk mempengaruhi kebijakan melalui kelompok lobi bisnis dan *think tanks*, kubu Demokrat semakin lama semakin menggantungkan keuangannya pada perusahaan-perusahaan keuangan, seperti para CEO, manager dan pialang saham di Wall Street.

Data-data yang dikumpulkan Hacker dan Pierson memperlihatkan pertumbuhan pendapatan yang pincang/timpang selama periode 1979 hingga 2006 di antara lapisan penduduk. Sementara, lapisan 1% terkaya melejit naik, kelompok termiskin mengalami kemandekan dan bahkan penurunan. Jika pertumbuhan merata, kelompok terbawah juga akan menjadi lebih baik/lebih kaya.

Pertumbuhan Timpang (*Richistan*) Vs Pertumbuhan untuk Semua (*Broadland*)

	Pertumbuhan Timpang (*Richistan*, pertumbuhan nyata 2006) US $	Pertumbuhan untuk Semua (*Broadland*, jika semua kelompok mengalami pertumbuhan pendapatan antara 1979 dan 2006) US $	Lebih kaya atau miskin dalam *Broadland* 2006?
Lapisan 5 terbawah	16.500	22,366	5,866 (lebih kaya)
Lapisan 5 kedua terbawah	35.400	45,181	9,781 (lebih kaya)
Lapisan Tengah	52.000	64,395	12,295 (lebih kaya)
Lapisan Ketiga	73.000	84,209	10,409 (lebih kaya)
Lapisan 80-90	100.915	106,696	5,781 (lebih kaya)
Lapisan 90-95	132,258	128,714	3,544 (lebih miskin)
Lapisan 95-99	211,768	181,992	29,776 (lebih miskin)
Lapisan 1% Tertinggi/ Terkaya	1,200,300	506,002	694,298 (lebih miskin)

Sumber: (WTAP-, Hacker dan Pierson, 2010 hal. 25)

TIGA SKENARIO : MENURUNKAN KETIMPANGAN

Ketimpangan mencakup wilayah yang cukup luas. Mulai kebijakan fiskal dan pajak hingga pelayanan publik. Sebagai contoh, kasus pertanahan/konflik agraria hingga kesulitan warga memperoleh rumah murah dan sederhana di kota besar seperti Jakarta, kasus-kasus korupsi skala kakap hingga kualitas birokrasi di pusat dan daerah.

Skenario pertama, pemerintah lebih fokus pada penguatan kelembagaan dan akuntabilitas data dan kelembagaan/operasional dengan tujuan memperbaiki kapasitas, kualitas, dan kinerja. Misalnya, pemerintah memastikan pelaksanaan reformasi birokrasi sejalan dengan UU baru (ASN, 2013), memastikan dan mempercepat pelaskaan JKN-BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan, memperkuat lembaga pemantauan dan kinerja pemerintah, seperti KPK, UKP4, BPK, dan BPKP, merombak dan memperkuat Dirjen Pajak, BPN dan BPS, dan LIPI.

Skenario kedua, pemerintah memperkuat kapasitas kelembagaan. Secara bersamaan melaksanakan perubahan kebijakan, misalnya perubahan kebijakan BI (menurunkan suku bunga); regulasi kepada sektor keuangan; perubahan kebijakan pajak; upah minimum dan tunjangan pengangguran; realokasi dana subsidi BBM dan perubahan subsidi pupuk; dan pengembangan aset bagi penduduk seperti tanah dan perumahan, dukungan pemerintah untuk perluasan koperasi, dan sektor ekonomi kecil dan menengah.

Skenario ketiga, pemerintah melaksanakan tiga elemen sekaligus, yaitu perubahan kebijakan, kelembagaan, dan akuntabilitas. Pada pilihan ini, pemerintah harus berani melakukan investasi dalam bentuk intensifikasi kegiatan-kegiatan pemantauan dan pendataan yang selama ini diabaikan atau kurang dilakukan. Pemerintah, misalnya, dapat memperluas dan memperkuat UKP4 agar kendala dan rintangan di lapangan segera dapat dipecahkan. Pemerintah dapat memperkuat BPN, BPS, Kementrian Tenaga Kerja, Kementrian Pertanian, LIPI, universitas, serta lembaga lain.

Apa yang harus dilakukan dan bagaimana? Sejalan dengan pengalaman Indonesia, pengalaman negara-negara maju dan berbagai kajian dan temuan perihal ketimpangan di negara maju dan di Indonesia, berikut ini elemen-elemen perubahan kebijakan, kelembagaan, dan akuntabilitas/operasional yang dapat menjadi pilihan-pilihan kebijakan oleh capres dan caleg (lihat lampiran 4).

Pertama, peranan pemerintah dan kebijakan publik sungguh-sungguh mengarah pada pemerataan dan redistiributif, bukan sebaliknya. Langkah-langkahnya, 1) Mengurangi konsentrasi pendapatan dan kekayaan pada kelompok terkaya, antara lain melalui pajak dan pemberlakuan batas atas gaji dan bonus sektor keuangan, 2) Kebijakan fiskal, terutama pajak dapat menjadi wahana pemerintah, seperti menata ulang subsidi BBM, perubahan subsidi secara tunai dan capaian, ketimbang dalam bentuk barang, serta memperluas akses keuangaan untuk menaikkan skala usaha kecil dan menengah.

Kedua, peranan pemerintah dapat optimal mengurangi ketimpangan pendapatan dari pasar kerja, antara lain dengan 1) Perluasan dan peningkatan mutu pelayanan publik seperti pendidikan, tenaga kerja, dan 2) Menaikkan upah minimum sesuai kebutuhan hidup layak bagi keluarga.

Ketiga, kebijakan dan langkah pemerintah memperluas aset (tanah dan perumahan) dan akses keuangan warga negara, misalnya dengan melakukan penataan pertanahan dan memberikan akses lahan pada petani kecil dan buruh tani, memperluas akses keuangan kepada warga negara dan pengusaha mikro-menengah. Keempat, upaya pemerintah memperkuat kapasitas kelembagaan pemerintah yang terkait langsung dengan pembangunan *aset* warga negara dan *mobilitas sosial*, misalnya BPN, BPS, Kementerian Perumahan, dan Kementerian Tenaga Kerja.

Tabel 2

Target 5 tahun	**Menurunkan Gini Rasio/Indek Gini dari 0.41 menjadi 0.35**	
Jalur Intervensi	Penurunan Ketimpangan Pendapatan dan Aset Pemerataan Kesempatan (kesehatan, tenaga kerja, beasiswa, dll.) Pemerataan Infrastruktur dan Energi untuk Wilayah di Luar Jawa	
Kebijakan	Kelembagaan	Akuntabilitas
=>Penurunan Ketimpangan/ Gini Rasio menjadi indikator keberhasilan pembangunan dalam RPJM dan RKP 2015-2019 =>Menyeimbangkan Kebijakan BI, bukan hanya mencapai inflasi rendah/ stabilitas harga tetapi juga mengurangi pengangguran =>Menaikkan perolehan Pajak hingga 19-24% PDB antara lain dengan perubahan tarif pajak 45% bagi superkaya/1% (pendapatan di atas Rp. 5-10 M per tahun) => Menaikkan besaran belanja sosial/transfer setara dengan 5% PDB =>Realokasi subsidi BBM. perubahan tata cara subsidi pupuk dan benih. => Perluasan PKH menjadi *basic income*	=> Penguatan sumber daya dan personal lembaga seperti KPK, BPK, BPS, dan UKP4 =>Penguatan dan penataan BPN tidak sekadar tertib administrasi. Penataan tanah untuk lebih melindungi petani dan masyarakat adat =>Memastikan JKN (jaminan kesehatan) berjalan dan diterima seluruh penduduk Indonesia, termasuk lansia, *difable* dan masyarakat adat =>Memastikan persiapan pelaksanaan BJPS ketenagakerjaan (jaminan pensiun, kecelakaan kerja, dll.) => Memastikan pelayanan publik di 400 kota dan kab. layak dan berkualitas, a. Mematok batas maksimum 40% belanja birokrasi dan politik (DPRD/pemilu) di APBD, b. Mematok batas minimum belanja pendidikan, kesehatan, dan airminum (30%) di APBD	Pengadaan data-data baru a. Penyusunan pelaporan tahunan Indeks Gini b. Penyusunan pelaporan perkembangan aset warga c. Produksi panel data baru: angka kemiskinan sebelum dan sesudah intervensi pemerintah d. Pengadaan dan pemutakhiran data kesenjangan upah dan gaji antara laki dan perempuan e. Akses pendidikan dan kesehatan bagi laki dan perempuan f. Panel data aset di semua keluarga Indonesia setiap dua tahun

Sumber: Penulis, 2014

Lampiran 1
Tiga Cara Mengukur Ketimpangan

Nama	Metode
Gini Koefisien	Ketimpangan pada semua lapisan masyarakat · Ketimpangan Maksimum = semua pendapatan diterima 1 orang dan 99 lainnya tidak memperoleh apa-apa = Gini Rasio = 1 · Ketimpangan Minimum = semua pendapatan diterima secara merata = Gini Rasio = 0
Rasio	Perbandingan antarlapisan pendapatan dalam masyarakat, misalnya 20/20, yaitu perbandingan antara pendapatan 20% tertinggi dibandingkan 20% terendah Pengukuran Rasio yang biasa digunakan adalah: · 50/10: Ketimpangan antara pendapatan menengah dengan terbawah dalam distribusi pendapatan · 90/10: Ketimpangan antara yang tertinggi dengan terbawah · 90/50 : Ketimpangan antara yang tertinggi dengan menengah · 99/90: Ketimpangan antara pendapatan puncak dengan yang tertinggi
Palma Rasio	Mengukur porsi pendapatan 10% tertinggi dibanding 40% terbawah Palma berusaha mengoreksi metode Gini yang 1) terlalu sensitif mencatat perubahan pada lapisan menengah, dan 2) kurang sensitif mencatat perubahan pada pendapatan tertinggi dan terbawah Dalam masyarakat yang lebih setara, Indeks Palma akan berada pada angka 1 atau di bawahnya. Artinya, 10 % pendudukan terkaya tidak menerima pendapatan yang lebih ketimbang yang 40% Sementara, dalam masyarakat yang timpang, Indek Palma bisa melebar menjadi 7. Contohnya Inggris: 1.07. Brasil: 2.23

Sumber http://www.equalitytrust.org.uk/about-inequality/scale-and-trends

Lampiran 2
Kajian Ketimpangan Indonesia

Penulis/Lembaga	Tahun	Temuan/Rekomendasi
SEADI Discussion Paper#17/Arief Anshory Yusuf dkk. "*Evolution of Inequality in Indonesia 1990-2012*"	2013	· Ketimpangan pendapatan naik secara signifikan pada periode 1990-2012 · Selama 10 tahun terakhir perubahan sangat drastis · Konvergensi ketimpangan antara propinsi terjadi tetapi bukan antarwilayah
Hamong Santono "Ketimpangan dan Implikasinya bagi Pembangunan Indonesia"	2013	· Ketimpangan pendapatan perlu menjadi agenda prioritas · Ketimpangan dapat merintangi hasil pembangunan
Dwi Rubyanti Kholifah "Ada apa dengan Ketimpangan"	2013	· Ketimpangan nonpendapatan penting menjadi agenda pembangunan ke depan · Ketimpangan gender merupakan kunci atas kendala pembangunan di Indonesia · Agenda penelitian ke depan
Andy Sumner, Asep Suryahadi and Nguyen Thang "*Poverty and Inequality in Middle Income Countries in South-East Asia*"	2012	· Kantong kemiskinan terbesar di negara menengah seperti Indonesia dan Vietnam, bukan di negara *low income*

Lampiran 3
Kajian Ketimpangan Internasional/Negara Lain

Penulis/Lembaga	Tahun	Temuan/Rekomendasi
1. "*Humanity Divided*" *Confronting Ineqaulity in Developing Country*", **UNDP**	2013	Ketimpangan yang tinggi melemahkan kemajuan ekonomi, kehidupan demokrasi, dan kohesi sosial. Selama 20 th., ketimpangan telah meningkat. Pada 1990-2010, ketimpangan pendapatan meningkat 11% di negara berkembang
2. "*Divided We Stand: Why Ineqaulity Keeps Rising*", **OECD**	2011	Gap antara 10% terkaya dengan 10% termiskin semakin melebar di negara-negara anggota OECD
3. Nancy Birdsall "*Income Distribution: Effect on Growth and Development*"	2007	Korelasi negatif terjadi di negara dengan pendapatan rendah (pendapatan per kapita di bawah $ 3200 pada tahun 2000). Ketika tingkat ketimpangan pada-dan di atas 0.45 (Gini Rasio)
4. Paula Casal "*Love not War: On the Chemistry of Good and Evil*"	2011	Gajah, gorila betina memiliki sifat-sifat moral baik yang relevan dengan institusi manusia, yang tidak dimiliki oleh jenis jantan. Jenis betina dikarunia hormon tertentu yang disebut Oxcytosin, hormon peduli, empati, mencintai, melindungi, nonkekerasan
5. Robert Putnam dkk. "*Growing Class Gaps in Social Connectedness among American Youth*"	2012	Ketimpangan di antara kaum muda lebih ditentukan oleh kelas sosial ketimbang ras
6. Joseph Stiglitz "*The Price of Inequality*"	2012	Ketimpangan ekonomi di AS tidak lepas dari politik. Sistem politik dibajak elite keuangan
7. A.B. Atkinson "*Reducing Income Inequalities in Europe*"	2013	Perlu berpikir "*out of the box*" untuk menemukan solusi "*Citizen Income*" atau "*Basic Income*" perlu dipertimbangkan untuk zona EU.
8. Branco Milanovic "*Why Income Inequality is Here to Stay*"	2013	Dua solusi untuk ketimpangan: Rawlsian yang menuntut perbaikan moderat atau Roemerian yang lebih radikal
9. Andrew G. Berg dan Jonathan D Ostry, IMF "*Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coins*"	2011	Pertumbuhan ekonomi yang lebih panjang berkaiatan dengan distribusi pendapatan yang lebih merata
10. John Roemer "*The Ideological Roots of Inequality and What is to be Done*"	2011	Nozick meletakan dasar-dasar pembenaran moral atas ketimpangan. Dua teori ekonomi memberi pembenaran atas ketimpangan, 1) *Rational expectation*, dan 2) Hipotesis pasar yang efisien

Lampiran 4
Contoh Usulan Kebijakan Menurunkan Ketimpangan

Penulis/Lembaga	Usulan Kebijakan/ Implikasi Kebijakan	Sumber
Eduardo Matarazzo Suplicy (2011). Senator Brasil, tokoh PT dan Ekonom	· Bolsa Familia perlu diubah menjadi Jaminan Pendapatan Warga (*Citizen Basic Income*)	"*Toward an Unconditional Basic Income in Brazil*"
Thomas Pikety dan Emmanuel Saez Paris School of Economy	· Pajak warisan (*inheritance tax*) yang optimal untuk AS dan Perancis berkisar 50-60% atau lebih tinggi	http://piketty.pse.ens.fr/files/PikettySaez2013.pdf
Laura Tyson (2014) Penasihat Ekonomi Obama	· Memperbesar dampak "*tax and transfer*" pemerintah · Perluasan jaminan sosial · Upah minimum perlu dinaikkan	http://www.project-syndicate.org/
Donald Kaberuka (2014) Presiden *Africa Development Bank*	· Akses pendidikan universal untuk anak keluarga miskin · Tunjangan tunai ala Bolsa Familia, · *Basic Income* ala Alaska	http://www.project-syndicate.org
Dylan Matthew (2012) Wartawan *Washington Post*	· 10 cara menurunkan ketimpangan tanpa menaikkan pajak, antara lain 1) Mudahkan pekerja bergabung dengan serikat buruh, 2) Bank sentral mendukung pasokan kredit	http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2012/12/06/ten-ways-to-reduce-inequality-without-raising-tax-rates/
Bruce Ackerman (1999) Universitas Yale	· Jaminan tunai yang disebut ***stakeholding*** (saham warga) sebesar 80 ribu untuk penduduk usia 18 tahun	*The Stakeholder Society*
Philippe Van Parijs (1995) Universitas Katolik Louvain-UCL	· Jaminan pendapatan warga yang disebut sebagai "*Basic Income*", per bulan tanpa syarat untuk semua warga	*Real Freedom for All*
A.B. Atkinson (2011) Universitas Oxford	· Pemerintah menyedikan jaminan pendapatan untuk semua warga yang disebut sebagai "Par*ticipation Income*"	http://www.nuff.ox.ac.uk/users/atkinson/Basic_Income%20Luxembourg%20April%202011.pdf
George McGovern (1972) Calon presiden kubu Demokrat	· Jaminan pendapatan warga yang disebut "*Demogrant*" untuk semua sebesar 1000 dolar per bulan	
James Tobin, Samuelson dan 1200 Ekonom (1968)	· Pemerintah menyelenggarakan jaminan pendapatan (*guaranteed minimum income*)	http://en.wikipedia.org/wiki/Guaranteed_minimum_income
Thomas Paine (1795)	· Pemerintah perlu memberikan tunjangan tunai untuk semua warga yang disebut "*Citizen Dividend*" per tahun	"*Agrarian Justice*"
Khalifah Abubakar	· Jaminan pendapatan untuk semua penduduk termasuk perempuan dan anak (tiap tahun)	http://en.wikipedia.org/wiki/Guaranteed_minimum_income

Lampiran 5
Survei Remunerasi (Gaji dan Benefit) CEO Indonesia

Nama Perusahaan (2012)	Besaran/ jumlah direksi/tahun	Remunerasi per tahun
Astra International Tbk.	Rp. 73 M 9 orang	Rp. 8, 1 M
Indofood Sukses Makmur Tbk.	Rp. 42 M 8 orang	Rp. 3,5 M
Telkom Tbk.	Rp. 31 M 8 orang	Rp. 2,6 M
BRI Tbk.	Rp. 18.15 M 11 orang	Rp. 1,6 M
BCA Tbk.	Rp. 19.43 M 10 orang	Rp. 1,9 M
Surya Citra Media Tbk.	Rp. 17, 46 M 2 orang	Rp. 8,73 M
HM Sampoerna Tbk.	Rp. 9,13 M 7 orang	Rp. 1,3 M
Adaro Energy Tbk.	Rp. 9,33 M 6 orang	Rp. 1,55 M
Medco Energi International	Rp 8, 77 M 5 orang	Rp. 1,7 M
Indika Energy Tbk.	Rp. 6,78 M 7 orang	Rp. 968 juta
PP London Sumatera Tbk.	Rp. 6,31 M 8 orang	Rp. 788 juta
Gudang Garam Tbk.	Rp. 4,53 M 8 orang	Rp. 566 juta
Unilever Indonesia Tbk.	Rp. 4,41 M 9 orang	Rp. 490 juta
Tiphone Mobile Indonesia Tbk.	Rp. 3,26 M 3 orang	Rp. 1,2 M

Sumber: "Top 100-Rata-rata Remunerasi BOD (Direksi) Perusahaan Publik 2012." MAJALAH SWA 2013, hal. 32-35.

Lampiran 6
Daftar Lembaga yang Meneliti Ketimpangan

Inggris	Eropa	AS dan Kanada
The Equality Trust Interest Group *http://uk.groups.yahoo.com/group/EqualityTIG/* Sheffield Equality Group *http://www.sheffieldequalitytrust.org.uk/* London Equality Group *http://londonequality.org.u/* Action for Happiness *http://www.actionforhappiness.org/* Campaign for a Fair Society *http://www.campaignforafairsociety.org/p/home.html* Centre for Welfare Reform *http://www.centreforwelfarereform.org/* Citizens Advice Bureau *http://www.citizensadvice.org.uk/* Economic and Social Data Rankings *http://www.dataranking.com* Information on UK Inequality Statistics *http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=332* Institute of Fiscal Studies *http://www.ifs.org.uk/* New Economics Foundation *http://neweconomics.org/gen/* Sustainable Development Commission *http://www.sd-commission.org.uk/* Public Attitudes to Economic Inequality *http://www.jrf.org.uk/KNOWLEDGE/findings/socialpolicy/2097.asp* The Poverty Site for UK Statistics on Poverty and Social Exclusion *http://www.poverty.org.uk/* Where do You Fit In? *http://www.ifs.org.uk/wheredoyoufitin/* Wikipedia on Measures of Income Inequality *http://en.wikipedia.org/wiki/Income_inequality_metrics* The Centre for Progressive Economics *http://www.centreforprogressiveeconomics.com*	ECINEQ (Society for the Study of Economic Inequality) *http://www.ecineq.org/* Equalities Study Centre, University College, Dublin. *http://www.ucd.ie/esc/index.html* Luxembourg Income Study (LIS) Data on Income Distribution in Different Countries *http://www.lisproject.org/* Polarization and Conflict *http://www.polarizationandconflict.org/* Observatoire des Inégalités *http://www.inegalites.fr/*	Dateline: Powerful TV Programme Showing the Reality of Poverty & Inequality in the USA *http://www.msnbc.msn.com/id/21134540/vp/38363219#38363219* Too Much: A Commentary on Excess and Inequality *http://toomuchonline.org/* IPS Program on Inequality and the Common Good *http://ips-dc.org/resources/EI-Year-End-Appeal.pdf* Bridging the Income Gap *http://crofsblogs.typepad.com/gap/* Class Action: Building Bridges Across the Class Divide *http://www.classism.org/* Explorations in Social Inequality *http://www.trinity.edu/~mkearl/strat.html* Inequality.org *http://www.demos.org/inequality/* Population Health Forum *http://depts.washington.edu/eqhlth/* United for a Fair Economy *http://www.faireconomy.or/* Centre on Budget and Policy Priorities *http://www.cbpp.org/pubs/povinc.htm*

SUMBER: *http://www.equalitytrust.org.uk/resources/links*

Lampiran 7
Perbedaan antara Ketimpangan dengan Kemiskinan

Menjadi miskin berarti keadaan buruk dan parah untuk bisa hidup layak. Miskin berarti tidak mampu atau tidak memiliki kemampuan memenuhi kebutuhan dasar hidup layak (pendapatan, pangan, perumahan, pendidikan, dan kesehatan).

Kemiskinan bisa absolut dan bisa relatif, bergantung ukuran kemiskinan. Kemiskinan absolut berarti keadaan paling parah yang tidak berubah. Miskin relatif adalah ukuran yang bisa berubah-ubah. Di Inggris, batas miskin adalah pendapatan keluarga kurang dari 60% rata-rata pendapatan (*median income*).

Ketimpangan akan selalu relatif karena merujuk pada perbedaan atau selisih atau gap di antara lapisan pendapatan penduduk dan standar hidup, dalam rentang distribusi ekonomi dan nonekonomi.

Implikasinya, kemiskinan dan ketimpangan bisa naik dan turun bersama-sama tetapi dapat saja berbeda dan tidak seiring, misalnya 1) Angka kemiskinan kecil (ekonominya kaya, atau kue ekonomi –PDB- besar) tetapi tingkat ketimpangan besar karena terdapat perbedaan besar antara pendapatan tertinggi dibandingkan dengan pendapatan menengah dan pendapatan rendah, 2) Bisa saja program penanggulangan kemiskinan berhasil tetapi ketimpangan antarlapisan pendapatan dan golongan pendudukan masih besar. Dengan kata lain, yang perlu ditemukan dan diperjuangkan adalah kebijakan dan program pemerintah yang sekaligus menurunkan **Kemiskinan** dan **Ketimpangan**.

Lampiran 8
Kebutuhan Data dan Statistik Indonesia yang Sangat Dibutuhkan

Jenis Data	Informasi yang Dihasilkan	Keterangan
1. *Statistik Pendapatan Indonesia (SPI)*	· **Klasifikasi pendapatan:** - 5 lapisan pendapatan, atau - 10 lapisan pendapatan · **Data Pendapatan Pasar** (sebelum pajak) · **Pendapatan Sesudah pajak** · Tahunan · Cakupan : 10 tahun terakhir	Status : *Data Baru* Sumber SPT Oleh **Dirjen Pajak -Kemenkeu**
2. *Statistik Kemiskinan Indonesia (SKI)*	· Angka kemiskinan **sebelum** intervensi pemerintah · Angka kemiskinan **sesudah** intervensi pemerintah · Data Tahunan	Status: *Data Baru/ Pemutakhiran* Oleh **BPS**
3. *Laporan Pemantauan Kinerja Program (LPK Program)*	· Realisasi dan Dampak Subsidi Pupuk, BOS,PKH, JKN · Laporan Tengah Tahunan dan Tahunan	Status: *Data Baru* Oleh **Bappenas, BPS, BPKP, BPK**
4. *Statistik Tenaga Kerja Indonesia (STKI)*	· Jumlah pencari kerja di kalangan lapisan pencari kerja (lulusan PT dan SMA) · Lama waktu memperoleh kerja · Penggunaan waktu oleh penduduk pencari kerja · Data Tahunan	Status: *Data Baru* Oleh **Kementrian Tenaga Kerja** dan **BPS**
5. *Statistik Keuangan Warga Negara (SKW)*	· **Akses keuangan warga** pada lembaga keuangan dan nonkeuangan · **Dua jenis data**: *umum* kepada semua penduduk dan *khusus* pada kelompok nelayan, petani, ibu rumah tangga, lansia dan kelompok diffable, dll. · Data Tahunan	Status: *Data Baru* Oleh **BPS** dan **BI**

TENTANG PENULIS

Ah Maftuchan adalah seorang peneliti dan *trainer* pada tema-tema pembangunan sosial terutama kebijakan sosial, tata kelola, perencanaan, anggaran, dan pengembangan komunitas. Maftuchan belajar di Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta mengenai Hukum Konstitusi dan Pidana Islam dan Master Pembangunan Sosial dan Otonomi Regional dari Universitas Indonesia, dan hal ini yang membawa Maftuchan mengembangkan ketertartarikannya untuk terlibat dalam berbagai kerja dan aktif dalam advokasi kebijakan publik kepada anggota parlemen dan pemerintah daerah, terlibat dan mengkoordinasikan beberapa koalisi masyarakat sipil, melakukan penelitian, dan menulis beberapa buku dan makalah. Maftuchan telah aktif di berbagai organisasi masyarakat sipil terutama yang bergerak pada pengembangan komunitas dan advokasi kebijakan sejak duduk dibangku kuliah. Setelah menyelesaikan kuliah, Maftuchan bekerja di *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* – GIZ (sebelumnya *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* - GTZ) GmbH untuk program tata kelola yang baik mengenai administrasi kependudukan di propinsi Aceh pada tahun 2007 sampai 2009.

Mulai Februari 2009 sampai sekarang, Maftuchan bergabung dengan Perkumpulan Prakarsa, sebuah lembaga penelitian dan pengambangan di Jakarta, dan bekerja sebagai analis, peneliti, pelatih, dan manager proyek. Saat ini Maftuchan aktif sebagai salah satu komisioner dari Komisi Anggaran Independen (KAI), sebuah kelompok terkemuka yang mengadvokasi kebijakan anggaran yang *pro poor* dan menyebarluaskan pengetahuan publik mengenai anggaran pemerintah. Maftuchan juga sebagai salah satu pendiri Forum Pajak Berkeadilan Indonesia, sebuah kelompok yang melakukan penelitian dan advokasi kebijakan pajak di Indonesia. Sejak 2010, Maftuchan juga aktif sebagai anggota pengurus Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Nahdlatul Ulama (LAKPESDAM NU).

Arief Anshory Yusuf adalah Direktur dari *Center for Economics and Development Studies* (CEDS) Universitas Padjadjaran, Bandung. Selain menjabat sebagai *senior economist* di *the Economy and Environment Program for Sotheast Asia* (EEPSEA) dan *Adjunct Fellow* di*The Australian National University, Australia*. Saat ini beliau juga menjabat sebagai Sekretaris Jenderal I*ndonesian Regional Science Association* (IRSA). Gelar Sarjana Ekonomi diperoleh dari Universitas Padjadjaran (1997); MSc dari *University College London*, Inggris (2002); dan PhD dari *The Australian National University,* Australia (2008). Penelitian dan publikasi ilmiahnya

mencakup bidang ekonomi sumber daya alam dan lingkungan, kemiskinan dan ketimpangan, dan pemodelan ekonomi. Dr. Arief juga terlibat sebagai konsultan untuk berbagai organisasi internasional seperti Bank Dunia, ADB, USAid, AusAid, IFAD, CSIRO, IDRC, dan berbagai instansi pemerintah Indonesia.

Firdaus, lahir dari keluarga pedagang besi di desa Adiwerna, kab. Tegal, Jawa Tengah. Ia bergelar Magister Ilmu Sosial dari Universitas Indonesia, Depok. Ia memiliki keahlian dibidang pengorganisaian bagi NGO dan perempuan pengusaha kecil-mikro di berbagai area, terutama bidang ekonomi, sosial dan kesadaran kritis. Selain itu, ia juga berpengalaman sejak tahun 2002 di bidang; pengelolaan program pengembangan ekonomi-politik bagi perempuan basis; issue lembaga keuangan mikro dengan perspektif gender, fasilitasi gerakan sosial di tingkat basis, dsb. Selain aktif bekerja di basis, tahun 2007 ia mengajar bidang "sosiology" di salah satu universitas swasta di Jakarta.

Bidang penelitian sosial-ekonomi juga menjadi perhatiannya yang lain. "Idos" biasa teman dan keluarganya memangil, melakukan berbagai penelitian yang dituangkan dalam atikel, modul, paper, buku, yang diterbitkan di berbagai jurnal, media seperti; Kompas, Media Indonesia, Pelita, Harian Terbit, Jurnal Analisis Sosial Akatiga Bandung, Jurnal Perempuan, Jurnal Reformasi Ekonomi (terbitan Lspeu, Indonesia), dan Social Watch Report 2010. Di sela-sela kerja aktifisnya, ia mengikuti berbagai training kepenulisan, salah satunya pelatihan jurnalistik ISAI (Institut Studi Arus Informasi) dan Majalah TEMPO, tahun 1998. Dan berkat ketekunannya dalam menggeluti issue UMKM (usaha mikro, kecil dan menengah) dan berbagai problem sosial, ekonomi dan kesadaran kritis lain, ia mendapat juara pertama lomba penulisan kredit mikro yang diadakan Lembaga Managemen Universitas Indonesia dan Kementrian Koordinator Kesejahteraan Rakyat Indonesia, Desember 2004. Artikelnya berjudul," Building a Micro Finance with Gender Perspective", yang diterbitkan pula oleh majalah MANAJEMEN USAHAWAN Indonesia, NO.01/TH. XXXVI JANUARI 2005.

Idos kini sebagai Deputi Sekretaris Eksekutif Nasional (SEN) ASPPUK, dan anggota Badan Pengawas Koperasi Karyawan PPSW-PEKKA-ASPPUK. Sekarang ia aktif menjadi facilitator, narasumber, dan konsultan untuk bidang tersebut bagi kelompok masyarakat, lembaga nasional, international dan pemerintah. Buku berjudul, "*Lembaga Keuangan Perempuan (Konsep, Praktek dan Dampak)*", Jakarta: ASPPUK dan NZAID, tahun 2007, merupakan salah satu karyanya. Ia bisa dihubungi di mf_ids@yahoo.com.

Herjuno Ndaru Kinasih adalah peneliti sosial untuk isu-isu ekonomi dan pembangunan. Saat ini, Herjuno bekerja sebagai peneliti di The Habibie Center. Sebelumnya, Herjuno pernah bekerja untuk Trade Knowledge Network (TKN) Asia Tenggara, Institute for Global Justice (IGJ), Forum Asia, Pacivis Universitas Indonesia, dan konsultan untuk ASEAN Secretariat. Herjuno menyelesaikan studi pascasarjana Ilmu Kesejahteraan Sosial di Universitas Indonesia (2010) dan sarjana Ilmu Hubungan Internasional di Universitas Indonesia (2006) dengan kekhususan Ekonomi Politik Internasional. Herjuno pernah menjadi perwakilan organisasi masyarakat sipil Indonesia di beberapa konferensi internasional terkait dengan G20 Summit dan ASEAN. Dengan INFID, Herjuno terlibat dengan penelitian mengenai Inklusi Keuangan dalam G20 dan Isu-isu ketimpangan. Herjuno dapat dihubungi melalui email herjuno.ndaru@hotmail.com.

Irhash Ahmady, lahir di Bukittinggi 26 November 1979, Adalah aktivis lingkungan yang sekarang menjadi Manager Pengelolaan Pengetahuan Eksekutif Nasional Walhi. Aktivis yang terkenal sejak jaman mahasiswa di Bandung sejak tahun 1999, menjadi pengurus BEM Fakultas Sastra, ambil bagian dalam kerja-kerja pengorganisasian mahasiswa, tani dan buruh. Terlibat aktif dalam sejumlah advokasi rakyat seperti penolakan Bendungan Jatigede, serta pemberangusan serikat buruh pada tahun 2002. Sejumlah organisasi pernah menjadi bagian dari perjalanan hidupnya, namun sejak tahun 2004 jalan membawanya kepada gerakan lingkungan hidup menjadi kepengurusan Walhi Jawa Barat. Karya yang pernah pernah dipublikasikan dalam dua versi adalah menjadi salah satu penulis buku *Java Collapse; Dari Jalan Raya Pos ke Lumpur Lapindo, Insist 2008*. Sejak tahun 2009, Ia menjadi bagian dari pengurus Eksekutif Walhi nasional hingga hari ini.

Mike Verawati Tangka, Lahir di Bontang, Kalimantan Timur 1977 saat ini menjadi Koordinator Kelompok Kerja Reformasi Kebijakan Publik di Sekretariat Nasional Koalisi Perempuan Indonesia Untuk Keadilan dan Demokrasi. Selain bekerja untuk mengawal kebijakan di tingkat nasional juga melakukan beberapa kerja advokasi terkait dengan penguatan kapasitas anggota parlemen dan pemerintah daerah untuk melakukan kerja-kerja parlemen dan mengimplementasikan kebijakan yang konstitusional dan berkeadilan gender.

Perempuan lulusan Psikologi Departemen Sosial Universitas Surabaya ini, juga aktif dalam melakukan pemantauan dan pembuatan laporan alternative kepada PBB sejak tahun 2005 aktif menyusun tools dan melaporkan implementasi Konvensi CEDAW Pemerintah Indonesia, juga Konvensi Anti Penyiksaan CAT, Kovenan Hak Sipil dan Politik (ICCPR) Kovenan Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESR), laporan masyarakat sipil untuk capaian Millenium Development Goal's dan Universal Periodic Review (UPR). Beberapa modul juga telah disusun untuk memberikan peningkatan kapasitas, seperti Modul Pendidikan Kader Koalisi Perempuan Indonesia, Modul Advokasi Kebijakan Publik, Pendidikan Anti Korupsi, Ketrampilan Politik, Manajemen Kampanye Politik untuk calon anggota legislative perempuan, dan pendidikan pemilih untuk PEMILU.

Sepanjang 10 tahun terakhir ini aktif melakukan beberapa penelitian, seperti konsep sehat masyarakat di Jawa Timur (2000) , Analisis Media terhadap PEMILU (2004), Baseline Ketahanan Pangan Untuk Indonesia Timur (2004), Baseline pekerja informal di wilayah Jawa (2006) dan penelitian-penelitian lainnya. Selain itu aktif juga memfasilitasi dan mengasuh Kampus Muda Katholik – Keuskupan Jakarta.

Sugeng Bahagijo, saat ini bekerja Direktur Eksekutif INFID. Sebelumnya pernah bekerja di lembaga KID (Komunitas Indonesia untuk Demokrasi) yang menyelenggarakan pendidikan demokrasi, dan aktif sebagai pelaksana dan pengurus di Perkumpulan Prakarsa. Ia juga pernah bekerja di Bappenas sebagai Tenaga Ahli dalam penyusunan dokumen strategi penanggulangan kemiskinan (SNPK). Ia telah menulis beberapa buku diantaranyaMimpi Negara Kesejahteraan: Telaah Dinamika Peran Negara dalam Produksi dan Alokasi Kesejahteraan bersama Darwawan Triwibowo, dan mengedit Globalisasi Menghempas Indonesia. Sugeng belajar filsafat di UGM, hak asasi manusia di HRW. Sugeng juga pernah menjadi Visiting Fellow di IDS Sussex University dan Visiting Reseracher di UCL Louvain la Neuve- Belgia. Ia juga aktif menulis diberbagai artikel yang telah diterbitkan di media harian nasional diantaranya Kompas, jakartapost dan bisnis indonesia.

Tursia, adalah aktivis perempuan yang menyelesaikan studinya di Universitas Udayana dengan mengambil jurusan Antropologi. Kegemarannya pada analisis-analisis budaya yang membawa perubahan pada masyarakat sudah ditekuni sejak

masih di bangku kuliah. Tursia, aktif menulis cerita-cerita pendek tentang kritik social, dan puisi-puisi yang menceritakan tentang kondisi social.

Pada tahun 2009-2013, Tursia bergabung dengan Association for Community Empowerment (ACE) dan menjadi Koordinator Program Peningkatan Partisipasi Perempuan dalam Proses Pengambilan Kebijakan baik di tingkat desa hingga Kabupaten. Program ini memunculkan inisiatif-inisiatif perempuan miskin dan kelompok marginal untuk melakukan musrenbang perempuan hingga tingkat kabupaten.

Tursia, kini aktif melakukan kerja-kerja advokasi yang berkaitan dengan keadilan gender, khususnya keterlibatan perempuan dalam proses pengambilan kebijakan dan posisi perempuan dalam politik. Selain ranah partisipasi perempuan dan politik, kerja-kerja untuk mendorong meningkatnya peran perempuan dalam sector usaha pun menjadi salah satu konsen yang sering dilakukan. Salah satunya adalah mendorong lahirnya ekonomi alternative bagi perempuan melalui usaha mikro dan mendorong perempuan-perempuan akar rumput untuk dapat mandiri. Bersama dengan jaringan "Perempuan Entreprenuership" mengupayakan munculnya Undang-Undang yang melindungi usaha-usaha kecil yang dilakukan oleh perempuan.

Yustinus Prastowo, lahir di Gunungkidul Yogyakarta. Menyelesaikan pendidikan di STAN Jakarta, Magister Ilmu Filsafat STF Driyarkara, dan Magister Administrasi dan Kebijakan Publik Universitas Indonesia. Pernah bekerja di Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan RI (1997-2011), Research Associate Perkumpulan Prakarsa, Peneliti Senior Komisi Anggaran Independen (KAI) dan kini sebagai Direktur Eksekutif Center for Indonesia Taxation Analysis (CITA) Jakarta. Ia juga menjadi pengajar di beberapa perguruan tinggi swasta di Jakarta, narasumber berbagai seminar dan pelatihan pajak, dan penulis. Artikelnya tersebar di Kompas, Koran Tempo, Majalah Tempo, Indonesia Tax Review, Majalah Pajak, Majalah Basis, Jurnal Response Universitas Atma Jaya, dan Kemitraan. Buku yang ditulis antara lain Manfaat dan Risiko Memiliki NPWP (Penebar Swadaya, 2009), Panduan Lengkap Pajak (Penebar Swadaya, 2009), Buku Pintar Menghitung Pajak (Penebar Swadaya, 2011), dan berkontribusi di buku Pembangunan Inklusif (LP3ES dan Prakarsa, 2011), serta Merajut Kembali Nusantara (2013). Penelitian yang dipublikasikan antara lain Penerapan Kode Etik di Direktorat Jenderal Pajak (TII, KPK, dan UNODC; 2012), dan Eksaminasi Publik atas Putusan MA atas Suwir Laut dan Asian Agri Group (ICW dan ILRC: 2014). Di samping itu ia juga aktif sebagai narasumber dalam pelatihan yang diadakan Perkumpulan Prakarsa, Indonesia Corruption Watch, INFID, British Council, Badan Intelijen Negara (BIN), Bank Indonesia, Kedubes AS, dan lainnya.

- halaman ini sengaja dikosongkan -